【提言】
いかなる危機にも揺るがない国づくりを

～東日本大震災の教訓を糧に～

平成 24 年（2012 年） 5 月

一般社団法人 関西経済同友会
国家の危機管理を考える委員会

【提言要約】　いかなる危機にも揺るがない国づくりを　～東日本大震災の教訓を糧に～

一般社団法人 関西経済同友会
国家の危機管理を考える委員会

Ⅰ　はじめに（P1）

東日本大震災は、我が国の危機管理体制が極めて脆弱なものであったという事実を明らかにした。何より問題であるのは、私たち自身が、国家の存亡に関わるような危機について体系的・実践的に備えようとせず、むしろ、見たくないこと・考えたくないこととして、遠ざけてきたことである。次にことが起こった時に同じ過ちを繰り返さないため、何をなすかを今真剣に考えねばならない。国家を襲う危機に立ち向かう主体は私たち自身であり、私たち自身の覚悟と実行力が問われるのである。

Ⅱ　東日本大震災で明らかになったこと（P2～P9）

1. 政府・行政組織の対応について

（1）危機管理原則に照らした政府対応の様々な問題点

政府の対応を分析すると、政府内で統合的な体制を組めず、情報集約ルートが混線し、情報開示が不十分で、トップのリーダーシップが発揮されなかったことなど、 様々な問題が明確になる。

（2）災害対策における行政組織のボトムアップアプローチの限界が明らかに

我が国の災害対策制度は、基礎自治体を一次的な対応主体と位置付けているが、今回、その主体そのものの機能停止が問題となった。また、全体を統括するマネジメントがなかったため、現場での様々な主体の連携や協働が有効に行われない状況が生じた。

2. 国民や企業の対応について

（1）災害に対する国民の危機意識の低下、準備不足が明らかに

被災地では、過去の教訓の風化に加え、ハード対策の充実がかえって油断を生んだ。全国的にも、今回の津波警報に対する反応は鈍く、非常時用備蓄不足もあわせ、国民の危機意識は低かった。

（2）企業の備えも未だ不十分

企業においてはBCPの策定が進められていたものの、今震災では高度なサプライチェーンの脆弱さが明らかになった。また、帰宅困難者問題の発生は、これまでの対策の不十分さを物語る。

Ⅲ. 自然災害以外の危機に対する備えの現状（P10～P16）

1. ウイルス・パンデミックに対して

感染症蔓延リスクは世界的規模に広がっており、我が国もその例外ではない。現在新型インフルエンザ対策のための法律が国会で審議されているが、私権制限への配慮から不十分な内容となっており、実効性に疑問が残る。

2. 武力攻撃事態に対して

有事関連法の制定によって一定の法整備はなされたものの、異なる目的を持つ法を個々に制定したため複雑な法体系となっている。また私権への配慮など平時の発想が根底にあるため、有事に迅速かつ統合的な対処が行なえるか懸念される。

3. テロ行為に対して

テロ行為の未然防止のための根拠法（テロ対策基本法）の未整備が最大の問題である。また、近年はサイバーテロの脅威が拡大しているが、我が国の取り組みの遅さが懸念される。

4. その他様々な危機

・領海侵犯問題
・エネルギー、食料の安全保障

Ⅳ　提言（P17～39）

【クライシスコントロール】

提言1. 緊急事態基本法を制定せよ（P18～P25）

我が国の非常時における法制度には以下の欠点がある。
・国家運営を非常時モードに切り替えるための包括的な仕組みの欠如。
・国民の責務が不明確であり、政府・行政機関・地方自治体等の間での責任・権限分担も曖昧。
諸外国では、国家的緊急事態に対する基本方針が憲法に位置付けられており、非常時モードへの切り替え方法や政府の特別の権限が明確にされている。我が国も憲法の改正を目指すべきだが、次善の策として、緊急事態に対する基本方針を法律に定めることを求める。

【緊急事態基本法（案）の骨子】
・緊急事態発生時、内閣総理大臣は速やかに国家運営を非常時モードに切り替える。
・内閣総理大臣に権限を集中させる。
・緊急事態への対処のため、一定の私権制限を可能とする。
・国民もまた、緊急事態対処の主体として責務を負う。

提言2. 危機管理庁を創設せよ（P26～P30）

我が国の危機管理組織や制度には以下の問題がある。
・組織間連携の推進役が不在。
・首相の危機管理上の意思決定を補佐する危機管理の専門家がいない。
・危機体験を蓄積し、専門の人材を育成する組織がない。
諸外国においては、広範な関係機関を連携させて効果的な対応が実施できるよう、明確なミッションや権限を有した専門組織が存在する。
我が国においても、非常時に国家全体として統一ある活動を行うための参謀本部的機能を担う危機管理の専門組織を創設するべきである。

【危機管理庁のモデル】
・国民保護活動をミッションとする。
・危機時には、長官が参謀として首相の意思決定を直接補佐し、その指揮命令権を通して様々な組織の統合的活動を推進。
・平時には、危機管理専門集団として関係機関とのネットワーク強化や、国民の教育・訓練を推進する。

【リスクマネジメント】

提言3. 分権型国家への改革を急げ（P31～P35）

首都圏への機能集中は近年加速し、地方は疲弊の色合いを深めている。平時においても地方分権は重要かつ喫緊の課題である。加えて、大規模災害やテロなどの危機が首都圏を直撃した場合、現状の一極集中体制のままでは、首都圏の機能喪失が我が国全体の破局に繋がりかねず、危機管理の側面からも地方分権、なかんずく道州制の実現を急がねばならない。

なお、地方分権が進んだとしても、首都固有の機能は東京に残るため、当該機能の喪失を防ぐためのバックアップ体制は整備しておかねばならない。バックアップは各地域のリソースを有効活用することが現実的であり、関西では以下のリソースを提供できる。

【関西のバックアップリソース】
○日本銀行大阪支店　○証券取引所　○メディア（NHK大阪放送局、五大紙大阪本社）
○外交窓口（総領事館等）　○企業（関西支社）　○京都御所（仮の皇居として整備）

提言4. 国民自身が我が国を危機から守る意識を養え（P36～P39）

私たちは元来、危機管理が苦手な精神風土を有している。しかも、自国の安全を他国の信義に委ねる憲法の精神と、それに基づく戦後教育とが相俟って、危機に自ら立ち向かう意識を希薄化してしまった。 国家の危機管理を実のあるものにするには、まず私たち自身の意識の改革こそが必要であり、それを促す仕組みを整えなければならない。

【国民の意識改革のための提案】
・消防団・水防団を地域の自主防災組織等と統合して再編・強化する。自らの郷土を守る組織として全市区町村に配置し、啓蒙活動によって入団を促進、初動対応の充実や、危機意識の醸成を図る。
・これまでの定型的な防災教育・訓練を見直して「自分で考える」教育や、全国民が参加する訓練を導入する。

【目次】

Ⅰ. はじめに …… 1

Ⅱ. 東日本大震災で明らかになったこと …… 2
1. 政府・行政組織の対応について …… 2
(1) 危機管理原則に照らした政府対応の様々な問題点
(2) 災害対策における行政組織のボトムアップアプローチの限界が明らかに
2. 国民や企業の対応について …… 7
(1) 災害に対する国民の危機意識の低下、準備不足が明らかに
(2) 企業の備えも未だ不十分

Ⅲ. 自然災害以外の危機に対する備えの現状 …… 10
1. ウイルス・パンデミックに対して …… 10
(1) 対処策の現状
(2) 問題点
2. 武力攻撃事態に対して …… 12
(1) 対処策の現状
(2) 問題点
3. テロ行為に対して …… 14
4. その他様々な危機 …… 15
(1) 領海侵犯問題
(2) エネルギー、食料の安全保障

Ⅳ. 提言 …… 17

【1】クライシスコントロールの観点から
提言1. 緊急事態基本法を制定せよ …… 18
(1) 問題の所在
(2) 問題解決のための考察
(3) 緊急事態基本法(案)の骨子

提言2. 危機管理庁を創設せよ …… 26
(1) 問題の所在
(2) 問題解決のための考察
(3) 危機管理庁の機能モデル

【2】リスクマネジメントの観点から
提言3. 分権型国家への改革を急げ …… 31
(1)問題の所在
(2)問題解決の方向性

提言4. 国民自身が我が国を危機から守る意識を養え …… 36
(1)問題の所在
(2)問題解決のための考察
(3)国民の意識改革のために

Ⅴ. おわりに …… 40

資　　料 …… 41

講演要約 …… 48

参考文献 …… 51

活動状況 …… 53

名　　簿 …… 54

I　はじめに

我が国は、世界的にも稀なほど様々な災害の脅威に晒された国である。それゆえ、想定される災害について一定の対策はなされてきた、と誰もが信じていた。

しかし、東日本大震災は、人々の尊い命や財産、地域社会に癒すことのできない被害をもたらしただけでなく、我が国の危機管理体制が極めて脆弱なものであったという冷厳な事実を突き付け、私たちの安全信仰を打ち砕いてしまった。

しかも、私たちを襲い、国家の存亡にまで関わる危機的事態は、大災害だけではない。戦争やテロのような国家そのものへの攻撃はもちろん、感染症の蔓延や、エネルギー源の供給途絶など、いざ発生すれば国家運営に致命的な打撃となる事態は数多く存在する。でありながら、我が国は、そして私たち自身も、それらの危機を今ここにあるものとして認識し、体系的・実践的に備えようとしてきたとは到底言い難い。むしろ、見たくないもの・考えたくないこととして、遠ざけてきたのが実相であろう。

次に事が起こった時、私たちはまた想定外の事態と言い、目を伏せるのだろうか。東日本大震災による数多の犠牲者・被災者に思いを馳せるとき、「過ちを繰り返さない」ため、今、何をなすべきかを真剣に考え、行動に移さねばならない。

危機は「どこか」「遠い未来」にあるものではない。あらかじめ打診もしてくれない。そして何より、国家を襲う危機に立ち向かう主体は、誰あろう私たち自身なのである。危機管理のための法制度、組織体制など、今後解決すべき課題は多々あるが、私たち自身が解決を求めなければ何も変わらないだろう。国家の危機管理を考えるということは、私たちが長らく慣れ親しんだ、どこかの誰かが何とかしてくれるだろう、という意識を捨てることであり、私たちと国家との関係を問い直すことでもある。明日襲い来るかも知れない危機に立ち向かうため、私たちの強い覚悟と実行力が問われている。

Ⅱ　東日本大震災で明らかになったこと

東日本大震災は、これまでの想定を遥かに超える地震、津波、原発事故による複合災害となり、従来の自然災害対策では対応できない事態があることを、過酷な形で私たちに突き付けた。

特に政府の対応は有識者や国内外のメディアから酷評され（後掲資料①メディアの論評）、原発事故対応に及んでは「人災」とまで言われるに至った。この未曾有の大災害において、政府・行政組織、国民や企業各々のレベルにおいてどのような問題が明らかになったのか、教訓をしっかり汲み取っておくことが、国家の危機管理を考える出発点である。

1．政府・行政組織の対応について

（1）危機管理原則に照らした政府対応の様々な問題点

今回の震災における政府の対応（注1）を、危機管理原則（注2）に照らし合わせて分析すると、政府内で統合的な体制が組めず、情報集約ルートが混線し、トップのリーダーシップが発揮されなかったことなど、様々な問題が明確になる。

①統合一貫の原則（全ての力を総合して被害の局限化や事態の収束を目指すには統合一貫することが重要）**に照らして**

本部、会議体の乱立により、政府内での役割分担・指揮命令系統が曖昧となったため、対策の遅延や判断の齟齬が生じたと指摘されている。

政府は、震災後、「緊急災害対策本部」、「原子力災害対策本部」、「原子力現地対策本部」を設置し、その後も「被災者生活支援特別本部」、「電力需給緊急対策本部」、「福島原発事故対策統合本部」、「東日本大震災復興構想会議」等多くの本部や会議体を立ち上げた。

これらの組織はそれぞれ政治家が長となっており、重複する問題についてはそれぞれの組織に報告や根回しをしなければならず、対応が遅れる原因となった。また組織の乱立は、効率的・合目的的な意思決定を困難にした。例えば原発冷却のための放水作業は、機動隊の放水車―自衛隊のヘリによる空中散布―消防庁の緊急消防援助隊という「効果がない」順番で投入されたが、一元化された組織の下で各省庁

（注1）本年3月1日付産経新聞によると、被災した市町村のトップへのアンケートで、震災後の政府対応を「評価できる」と答えた首長は僅か3.5%であった。なお、「評価できない」が48.6%、「どちらともいえない」が46.4%。

（注2）元陸将・防衛大教授上田愛彦氏の著書「国家・国民と危機管理」から引用。氏は「危機の兆候を早期に察知し、その発生を抑止するとともに、万一危機が生起したときはその被害を最小限に抑止し、早期に収束解決するための原則」とし、本文掲載の原則以外にも「現場重視」、「目標確立」、「単純明快」の各原則を挙げて危機管理の10原則としている。

の垣根を外して議論すれば、緊急消防援助隊から出動させるべきという判断ができたはず、と指摘されている（注3）。

②情報重視の原則（情報は危機の発生を防止し、発生した場合には事態の解決を主導的に行うため重要）**に照らして**

危機管理センターと官邸中枢チームとが各々に情報収集を行い、重要情報の共有化がなされていなかったため、迅速かつ正確な状況判断が困難となった。

官邸中枢チームは地震の直後から翌日にかけて、官邸地下にある危機管理センター（注4）で意思決定を行っていたが、12 日の昼過ぎからは官邸５階の首相執務室に移った（注5）。これによって危機管理センターに集まっていた内閣危機管理監と関係省庁の局長級職員や担当者は、官邸中枢チームと情報が分断されることになった。

例えば SPEEDI（注6）による試験情報や、福島第一原発１号機への第一次海水注入の情報（注7）が危機管理センターにのみ伝わり、官邸中枢チームに共有されていなかった。このようなことが迅速かつ正確な状況判断の制約になったのではないかと言われている（注8）。

③積極主導の原則（危機管理の責任者は、自ら解決するという信念の下、状況推移を判断し、対応策を積極的に実施するなど、積極主導の発揮に努めなければならない）**に照らして**

災害対策基本法第 105 条には、国の経済および公共の福祉に重大な影響を及ぼす激甚災害が発生した場合に災害緊急事態の布告（注9）を発することができる旨の規

（注３）2011 年 3 月 31 日　日本経済新聞（夕）「膨れる組織　薄れる責任」より
総務省関係者のコメント

（注４）首相官邸に設置され、警察庁・防衛庁・消防庁・海上保安庁・気象庁との間のネットワークを確立し、24 時間態勢で情報集約にあたる。危機発生時は内閣危機管理監をはじめ、各省の幹部クラスがここに参集し、情報を共有する。

（注５）官邸中枢チームが拠点を５階に移した最大の理由は、危機管理センター内では携帯電話が使えなかったことによる。そこでは安全保障上の理由から携帯電話を預ける内規があるため、外部への連絡手段が２本の有線電話しかなかったという。
（福島原発事故独立検証委員会 調査･検証報告書　（財）日本再建イニシアティブ より）

（注６）文部科学省のもつ拡散予測システム。政府は国の防災基本計画の中で、SPEEDI によるものを正式予測としている。これを使用しなかった問題については問題点の⑤で言及。

（注７）原子炉への海水注入問題の詳細は問題点の④で言及。

（注８）既述の福島原発事故独立検証委員会 調査･検証報告書　より

（注９）災害緊急事態の布告後は、内閣総理大臣は一定の緊急措置を行うための政令の制定権限を持つことができ（災害対策基本法第 109 条１項）、供給が特に不足している生活必需品の配給・譲渡・引渡しの制限・禁止、災害応急対策・復旧または国民生活安定のために必要な物の価格・役務その他の給付の対価の最高額の決定、金銭債務の支払いの延期等が可能となる。

定があるが、国民の権利を制限することへの躊躇から、今回の震災では利用されず、結果的に被災地の窮状を悪化させたとの批判がある。

震災の後、被災地の小売店では食品や飲料などの品切れが相次いだ。産地や加工場が地震の被害を受けたことや、道路の混雑などで物流が大きく乱れたこと、影響が長期化するという予測が全国的に買い占め行動を誘発したこと等がその原因である。

同様にガソリン・灯油も品薄や価格高騰が起こった。レギュラーガソリンの全国平均小売価格は約２年５カ月ぶりの高値をつけ、被災地では「５リットル千円」という高値での売買も行われた。これによって避難所には、ストーブに必要な灯油が行き渡らず、必要な物資の運搬手段もないという状況が発生した。

政府が地震直後に物価・物流統制を行っていれば、被災地への日用必需品や燃料の優先的かつ正価での流通が可能になったはずと批判されている（注10）。

④決断適時の原則（危機管理の責任者は、得られた情報を元に将来の推移を総合的に判断し、適時に決断し、速やかな対応策をとらねばならない）**に照らして**

原発への海水注入に関し、その安全性について危惧を抱く首相の迷いが、結果として東京電力の決断を鈍らせたという。

福島第一原発の１号機が水素爆発を起こした際、経産相は炉心冷却のため海水注入を指示した。しかし、首相にこの海水注入の方針を報告したところ、「海水の注入は再臨界の可能性を孕んでいるのではないか」と危惧を示したため、それを聞いた東京電力幹部は、現場に一時中断を指示することとなった。

後の発表によれば、現場の所長の判断により実際には中断されず、事態の悪化が回避できていたことが判明したが、トップの迷いが大きな事態を招きかねない事例であった（注11）。

⑤周知広報の原則（当面する危機の実態を国民や関係機関等に周知広報することは、国民に対する理解と信頼を深め、協力を獲得するため極めて重要）**に照らして**

政府がSPEEDIによる核物質の拡散情報を速やかに公開しなかったことは、以後の国民の政府不信の一因になったと言われている。

SPEEDIによって高濃度汚染地域が予測できたにも関わらず、政府はその予測結果に基づいた避難指示を出していなかったため、南相馬市の一部の住民は、高濃度汚染地域である飯館村に避難することとなってしまった。

（注10）2011年4月17日 産経新聞（朝）より
同年3月22日の参議院予算委員会でも佐藤正久議員が同様の理由で災害緊急事態の布告を求めている。

（注11）既述の福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書 より

専門家は「住民が不安に思っているのは放射性物質の動向や被ばく量、農業などへの影響が読めないということ。政府は一刻も早く情報を公開すべきだ」と指摘していた（注12）。

⑥集中経済の原則（集中可能なあらゆる資源を総合して、危機の焦点に集中運用することは、事態の対応のために極めて重要）**に照らして**

福島第一原発事故の直後、米国政府は原子炉冷却に関する技術的な支援などを申し入れていたが、日本政府はそれを断り、総力投入の機会を逃したと指摘されている。

政府は、「具体的支援内容を調整してから受け入れるため、一旦保留しただけ」等の事後釈明をしたが、民主党内部でも「米国は早々に原子炉の廃炉止むなし、と考えて支援を申し入れたのだろうが、廃炉という決断ができなかったために対応が遅れた」との批判もあった（注13）。

また、その後米軍による「トモダチ作戦」（注14）が展開されたものの、即応部隊である海兵隊や放射能対応専門部隊は日本からの具体的な支援要請が出ないために「命令待ち」の状態が続いた。

⑦先見洞察の原則（危機管理にあたっては、将来の推移を先見洞察して各種状況を総合的に判断し、常に先行的に計画・実行するよう努めなければならない）**に照らして**

我が国のエネルギー政策の将来像に関する議論を経ず、また法的根拠もない浜岡原発の停止要請は、以後のエネルギー問題の混乱を引き起こしたと指摘されている（注15）。

中部電力浜岡原子力発電所の停止は、国策であった原子力発電を否定し、国家のエネルギー戦略に大きな影響を与えた。震災前は54基が稼動していた我が国の原子力発電は、３月末日現在では僅か１基が稼動するのみとなった。

これによる経済的な影響についての国民への説明はほとんど行なわれておらず、国際情勢によるリスクについても検討された形跡はない。エネルギー問題は、複雑な変数によって構成される高度な問題であり、しかも多大な影響を国民経済に及ぼす国家政策の基本中の基本である。にも関わらず、政府内での議論すら疎かにしての政策決定であった。

（注12）2011年４月４日 読売新聞（夕）「拡散予測公表せず」より
田中俊一 元原子力委員会委員長代理のコメント

（注13）2011年３月18日 読売新聞（朝）「政府、米の支援断る 事故発生時」より
民主党幹部のコメント

（注14）米軍による東日本大震災に対する災害支援作戦のコードネーム。

（注15）2011年５月12日 産経新聞（朝）「浜岡停止要請の根拠」より

（２）災害対策における行政組織のボトムアップアプローチ(注16)の限界が明らかに

我が国の災害対策制度は、基礎自治体を一次的な対応主体と位置付けているが、今回の震災では、その主体そのものの喪失・機能停止が大きな問題となった。また、全体を統括するマネジメントがなかったため、現場での様々な主体の連携・協働が有効に行われない状況が発生した。

（後掲資料② 自治体の混乱）

①小規模基礎自治体の被災による対応主体の喪失・機能停止

今回、三陸海岸の多くの自治体では、津波によって庁舎が壊滅し、福島県では福島第一原発周辺の自治体が役場機能ごと他市町村へ移転する事態となった。岩手県の大槌町では、町長が死亡した他、町役場の課長数名も津波によって行方不明となり、町としての意思決定ができない状況に陥った。これらの自治体では、住民の安否確認、指定場所以外にできた避難所の状況把握、孤立集落の住民の救助要請などの実行が困難となった。

一方、市町村からの要請によって支援を行なう県には、市町村から情報が上がらず、救助隊の投入等ができないという問題も発生した。

②政府、自治体、実働部隊を貫いた統合的マネジメントの不在

政府、自治体や実働部隊の間でも様々な齟齬が生じた。震災発生後、経産省は物資を手配したが、物資輸送の司令塔となるはずの内閣危機管理センターから届け先の情報を入手できず、せっかく確保した物資が配送できない事態も発生したという(注17)。

実働部隊となる様々な組織も有機的に連携できなかった。福島第一原発原子炉の「冷却作戦」は、自衛隊・警察・消防を総動員する大規模な作戦となったが、調整不足を露呈する局面が発生した(注18)。

識者は、「震災の際は各現場における個々の対応機関は非常によくやっていた。しかし我が国にはこれらを統合して、その力を最大限に引き出すための調整組織・機能が存在しないか不足している。危機対応のマネジメントをする能力が必要だろう」と評している(注19)。

（注16）災害対策基本法上、災害発生時、一次的に対応するのは市町村であり、都道府県は市町村が応急措置実施の要請をした場合や、対応不能に陥ったとき、代行をするという仕組みとなっている。

（注17）稼動中の給油所情報や運搬先が判らず、経産省が直接県から情報を収集し、ようやく物資を届けることができた（2011年4月10日　読売新聞（朝）「震災対応 見えぬ司令塔」より）。

（注18）警察の高圧放水車が放水地点に向かう際、打ち合わせで正門待機とされた自衛隊車両が進路を塞ぐ形となった。警察幹部は「現場で判断する警察と、指令で動く自衛隊の文化の違い」と指摘、調整不足の典型例となった（福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書より）。

（注19）当委員会によるヒアリング　神奈川大学法学部教授・務台俊介氏のコメント

2．国民や企業の対応について

（1）災害に対する国民の危機意識の低下、準備不足が明らかに

被災地では、過去の教訓の風化に加え、ハードの対策の充実がかえって油断を生んだという事実も明らかになった。全国的にも、今回の津波警報に対する反応は鈍く、非常時のための備蓄不足もあわせ、国民の危機意識は低かった。

①「逃げる」意識の低下が被害を拡大

岩手県宮古市の田老地区は、防潮堤（注 20）への信頼感が強く、震災の２日前にも宮城県北部の地震に伴う津波注意報が発令されたが、避難した住民は少なかった。過去の津波被害を教訓として築き上げられた国内屈指の防潮堤であったが、それがかえって避難意識の低下を招き、多数の犠牲者を出す一因になった。

宮城県では、1933 年の昭和三陸津波の後、被害の記憶を風化させないように、義援金によって 32 箇所もの復興記念館を建てたが、老朽化等によってそのほとんどが取り壊され、震災前に残っていたのは５箇所のみだったという。当時は浸水地での住宅建築を禁止する法規制もあったが、戦後の新憲法施行によって失効、被災体験による教訓はほとんど風化し、現在に活かされることはなかった。

②国民全体の反応の鈍さ

危機意識の低下は東北だけの問題ではない。

東海・東南海・南海地震による津波被害が近い将来発生すると予測されている地域（三重、和歌山、高知、徳島の４県）においても、東日本大震災の際には大津波・津波警報が発令されていた。にも関わらず、該当地域における避難率は全体で約４％（注 21）であった。

「稲村の火」の逸話で有名な和歌山県では、東海・東南海・南海地震に見舞われた場合、５千人の死者が発生すると言われており、平素から津波の啓蒙活動も行われていた。しかし実際の避難率は僅か３％（注 22）に留まった。

また、静岡県焼津市では、1983 年の日本海中部地震をきっかけに考案した「地震だ、津波だ、すぐ避難！」を統一標語として津波避難訓練などの啓発を行ってきたが、今回の震災で市が出した避難勧告を受けて避難所に集まったのは対象約 45,000 人のうち５％弱にすぎなかった（注 23）。

（注 20）海面からの高さ 10m、総延長 2.4km、海側と陸側の二重構造となっている巨大防潮堤は「田老万里の長城」と呼ばれ、海外からの視察も訪れる等、町のシンボルとなっていた。

（注 21）（注 22）避難率は　2011 年４月 26 日 産経新聞（夕）「津波意識、啓発急げ」より

（注 23）避難者数、避難率は、2011 年４月 15 日静岡新聞（朝）「大震災１カ月（２）過信生んだ巨大防潮堤」より

③危機意識の低下に伴う非常時用備蓄不足

震災直後、全国で乾電池、懐中電灯、ポリタンク等の非常時用品の需要が激増し、入手困難な状況となった。災害に備えて平素から準備しておくべき物品であるが、震災を受けての国民のパニック的行動からは、平時の危機意識の薄さが伺われる。

（2）企業の備えも未だ不十分

企業においては近年BCP（事業継続計画）の策定が進められていたものの、今回の震災では高度なサプライチェーンの脆弱さが明らかになった。また、帰宅困難者問題が現実に発生したことは、災害時の行動計画が不備であったことを物語る。

①サプライチェーン問題

東日本大震災では、これまでに経験したことがない幅広い業種におけるサプライチェーンの寸断が生じ、産業全体に影響を及ぼした。

特に自動車産業では、多層化されたチェーンを有するがゆえに、代替調達先を備えておくことが困難で(注24)、震災後は長期に亘る生産停止に追い込まれた企業もあった。飲料水では、ペットボトル容器の蓋を生産するメーカーの罹災によって、中身の製造は可能でも商品としての出荷ができないなどの影響や、電子機器、食料品など広範な産業分野で意外な脆さを露呈した。

さらに、我が国の製造業は世界のサプライチェーンの要ともなっており、我が国の問題が世界経済に波及することも改めて認識させられた。

②帰宅困難者の大量発生と、受け皿問題

首都圏では、震災による実害は少なかったにも関わらず、大量の帰宅困難者が発生し混乱するという派生的な問題が生じた。

これは、帰宅指示を出した企業や学校の管理者が、帰宅困難者問題についての知識に乏しく、非常時の行動計画を有していなかったことが主な原因である(注25)。さらに、帰宅困難者が発生した際、社会的にどのような対応を行うか、受け皿・

(注24) 自動車産業は極端に効率化が進んでいる。自動車1台あたりに使用される部品は約2万～3万に及ぶが、そのほとんどを外部発注しており、1次～4次サプライヤーまで含めると数万社が関わりを持っている。直接取引がある2次以上のサプライヤーは把握していても、3次以下については社名さえ判らないこともあり、それらが生産不能に陥ったとき、対処ができなくなったのが今回発生した問題である。

(注25) 東京都と国が共同で取り組む「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」が今回の震災後に行ったアンケートでは、首都圏で約515万人の帰宅困難者が発生した。それらの人々が会社や学校を離れた理由として最も多かったのが「会社や学校の管理者から帰宅指示があったため（34.8%）」であった。

支援態勢等についての検討がなされていなかったことも顕在化した(注26)。かねて首都直下型地震への対策が議論され、帰宅困難者問題も検討の対象であったにも関わらず、準備は後手に回った。

(注26) 東京都内の一部の施設ではシャッターを下ろし、帰宅困難者を締め出したため、批判を浴びるなど、企業も含め社会的な対応方針の不備が浮彫りとなった。

Ⅲ　自然災害以外の危機に対する備えの現状

我が国は自然災害のリスクの高い国であるが、国民の生命財産、ひいては国家そのものを脅かす危機は自然災害だけではない。国家の存続を守るためには、あらゆる危機への備えを有しておかねばならないが、我が国の現状は、法制度、対応組織、行動計画など様々な面で未だ不十分であり、危機到来時に今回の大震災同様の混乱に陥るおそれがある。

１．ウイルス・パンデミックに対して

グローバリゼーションによる人的交流の拡大は、世界的な規模での感染症蔓延リスクを高めており、我が国でもいつ、どのような未知の感染症が流行するか判らない。2009 年の弱毒性新型インフルエンザ流行の際の反省に立ち、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」が今国会に提出されているが（注１）、私権制限への配慮から不十分な内容となっており、実効性には疑問が残る。

（１）対処策の現状

①感染症法

「感染症の予防および感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」）」（注２）は、感染力や罹患した場合の重篤性等に基づいて、感染症を１類から５類および指定感染症、新感染症という７つのカテゴリーに分類していた。また、感染症罹患者に対しては、そのカテゴリーに応じて健康診断の受診や入院を勧告することができる（注３）としている。

（注１）本年３月９日に国会提出、同月 30 日の衆議院本会議で可決され、参議院に送られている（本年３月末日現在）。

（注２）1999 年、感染症に係る環境の変化を踏まえ、それまでの伝染病予防法等にかえて感染症法が施行された。

（注３）１類感染症の蔓延防止措置として入院を、１～３類の蔓延防止としては健康診断の受診を勧告できる。

「感染症類型」の１～５類は以下の通り。

１類「感染力、罹患した場合の重篤性等に基づく総合的な観点からみた危険性が極めて高い感染症」

２類「感染力、罹患した場合の重篤性から判断して、危険性が高い感染症」

３類「同様の判断から、危険性は高くないが、特定の職業への就業によって感染症の集団発生を起こし得る感染症」

４類「動物、飲食物等を介して人に感染し、国民の健康に影響を与える恐れがある感染症」

５類「国の調査結果に基づいて、必要な情報を一般国民や医療関係者に提供・公開していくことで発生・拡大を防止すべき感染症」

その後新型インフルエンザによるパンデミック発生が予測されることから、2008年に同法の一部改正が行われ、鳥由来の新型インフルエンザ（Ｈ５Ｎ１型）を２類感染症に加え、その他の新型インフルエンザについても「新型インフルエンザ等感染症」という定義を追加した（注４）。

②新型インフルエンザ対策行動計画の概要

厚生労働省は、新型インフルエンザについては継続的に対策を講じており、「新型インフルエンザ対策行動計画」（注５）を纏めている。

まず海外での発生期には、検疫の強化や定期便の運行自粛要請による水際作戦を進め、プレパンデミックワクチンの製剤化と医療従事者・社会機能維持者等への摂取の開始を行う。国内発生の段階に入った場合は、患者の入院措置（感染症指定医療機関への入院）を実施し、患者がいる地域等での集会主催者・興行施設等の運営者に対して活動自粛を要請、学校・保育施設等の設置者に対し、臨時休業等を要請するなどにより拡大を防止する。さらに国内感染期に進むと、一般の入院医療機関での診療・治療へ切替え、病床不足の場合は、治療のため公共施設の利用を検討する。社会機能維持のため、電気・ガス・水道等の事業者には事業継続を要請し、全国民に対するパンデミックワクチンの摂取を開始する。

（２）問題点

2009年に弱毒性の新型インフルエンザ（注６）が流行した際、我が国は水際対策に重点を置いたが、結果的には国内での大流行を引き起こし、強毒性の感染症によるパンデミックが起きた場合への課題を残すものとなった。

その反省に立ち、政府では「新型インフルエンザ対策行動計画」を随時更新して対策を講じているが、罹患者の入院措置や集会自粛要請等について感染症法に定めのないことが問題となっており、その解決のため、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」を今国会に提出している。この法律は、当該感染症の流行が確認された時点で政府の対策本部が「緊急事態」を宣言し、流行拡大を防止するための外出自粛の協力要請や、学校や社会福祉施設、運動施設など興行場などの使用制限を要請・指示できるものとしている。しかし、私権制限への配慮から強制措置とはせず、違反者に対する罰則規定も設けられていない。またワクチンの予防接種を受けることについても強制ではなく努力義務とされている（注７）。平時の発

（注４）これによって感染症法による対象疾患は、１～５類感染症と指定感染症、新感染症、新型インフルエンザ等感染症の８カテゴリーに分類された。

（注５）2011年９月20日改定 内閣官房ＨＰ（http://www.cas.go.jp/jp/influenza/index.html）より

（注６）感染力は通常のインフルエンザ並に強かったが、弱毒性のため、大事には至らなかった。

（注７）罰則規定が設けられているのは、医薬品や食料確保のための保管命令に業者等が従わなかった場合や、その保管場所への立ち入り検査を拒んだ場合、臨時医療施設を開設するための施設や土地への立入り検査を拒んだ場合の３つのケースのみとなった。

想を抜けない枠組みであり、想像を絶する大惨事となり得るウイルス・パンデミックに対して、この法律が実効性をもつか疑問が残る。

2．武力攻撃事態に対して

2003年以降に成立した有事関連法によって、武力攻撃を受けた際の対処や国民保護の手続きについて一定の法整備が行なわれた。しかし、異なる目的を持つ法を個々に制定したため複雑な法体系となっており、また私権への配慮など平時の発想が根底にあるため、有事に迅速かつ統合した対処が行なえるか懸念される。

（1）対処策の現状

我が国では、戦後永らく有事法制についてはタブー視され、公に議論することすら困難であったが、2001年の米国同時多発テロによる安全保障への社会の関心の高まりを受け、2003年に「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（以下「武力攻撃事態対処法」）」を含む有事関連三法が成立し、翌年には「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（以下「国民保護法」）」を含む関連七法が成立した。

武力攻撃事態対処法は、武力攻撃事態等に対処するための基本理念や基本的手続きについて定めると共に（注8）、この法律の下に整備することとなる国民保護法等その他の有事関連法についての基本方針や枠組みを定めたものである。この法律と同時に、国民保護に必要な自衛隊行動の円滑化を目的として、「自衛隊法の一部改正法（注9）」も制定された。

また国民保護法では、武力攻撃から国民の生命、身体、財産を保護し、国民生活への影響を最小限にするための、避難住民の救援措置、武力攻撃災害への対処等の措置（注10）を定めている。この中で、政府は国民保護に関する基本指針を、都道府県・市町村・指定行政機関は国民保護に関する計画を作成することとなっ

（注8）武力攻撃事態対処法における基本的手続きとは、武力攻撃事態に至った時、①首相が対処の基本方針を作成し閣議決定を求める。②案の作成にあたり安全保障会議に諮る。③基本方針の国会承認を求める。というものである。これによって定められる対処の基本方針とは、①武力攻撃事態の認定。②事態対処に関する全般的な方針。③対処措置に関する重要事項（国民保護に関する措置、自衛隊の行動、米軍の行動に関する措置等）を指す。

（注9）武力攻撃を受けた際の物資の収用、防御施設構築の措置およびこれに伴う権限、緊急通行、保管命令に対する違反者や立ち入り検査を拒否した者への罰則などが定められた。

（注10）避難に関する措置（対策本部長による警報の発令、避難措置の指示等）、救援に関する措置（収容施設の確保、物資収用、医療確保等）、武力攻撃災害への対処に関する措置（武力攻撃災害への対処、生活関連施設等の安全確保、原子力災害への対処等）、国民生活の安定に関する措置（生活関連物資の価格安定、インフラ等生活基盤の確保等）等を定めている。

ており、同計画に基づいて国民保護訓練が実施されている。

（2）問題点

有事関連法は、それぞれで目的や手続き、対応措置が定められているため、事態が複合的かつ連続して起こった際も、別個の手続きが求められ、国家として効率的に緊急事態に対応できないのではないかと指摘されている（注 11）。2004 年に有事関連七法が制定された後、国家の緊急事態に対する基本的事項を一つの法律にまとめるべきであるとの趣旨で、緊急事態対処基本法を制定することが自民・公明・民主の３党間で合意されていたが、国会の解散（注 12）に伴い成立が見送られたまま現在に至っている。

国民保護法については既述のように、武力攻撃から国民を守ることを目的としており、政府や地方自治体等の責務を明確にするとともに、国民に対しても必要な協力をするよう求めている。しかし、憲法上の基本的人権への配慮から、強制権を政府などに与えていないため、国民保護のために必要不可欠な措置であっても、現実に執行できる担保がない。

有事法制によって武力攻撃事態に対処するための手続きは定められたが、かねてから政府は、防衛のための武力行使について限定的な解釈を行なっている。すなわち、武力攻撃を準備している相手国に対してそれを抑止する目的で我が国が武力を行使するためには、①我が国に対する急迫不正の侵害があること。②この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと。③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。の三つの要件全てを満たす必要があるとしている（注 13）。このうち「他に適当な手段がないこと」という要件については、日米安保条約に基づく米軍の行動が「手段」の一つと解釈され（注 14）、結果的に我が国の武力行使の判断は、米国の判断を前提にするという副次的なものとなっている。

米国への依存については、防衛の前提となる情報収集にも顕著に現れている。過去数度、朝鮮民主主義人民共和国が、日本領海内にミサイルを発射しているが、いずれも日本独自の情報網では正確な発射情報を入手することはできなかった。2009 年４月に発射されたミサイルは一段目が日本海に、二段目以降が日本を飛び越えた太平洋側へ落ちたと推測されている。しかし、ミサイルの発射準備着手や液体燃料注入開始といった情報の大部分は、米軍から得た情報であった。

（注 11）「早わかり国民保護法」（PHP 研究所）森本敏・浜谷英博 著
P131　第４章 有事法制と国民保護法制　より

（注 12）郵政民営化について紛糾した後、当時の小泉内閣が「民意を問う」として国会を解散、総選挙となった。

（注 13）自衛隊ＨＰ　（http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon02.html）　より

（注 14）「武力攻撃事態対処法の読み方」（ぎょうせい）礒崎陽輔著　Ｐ14 より

3．テロ行為に対して

我が国のテロ対策については、テロ行為の未然防止のための根拠法が整備されていないことが最大の問題となっている。また、近年サイバーテロの脅威が拡大しているが、我が国の取り組みの遅さが懸念される。

1995年のオウム真理教による地下鉄サリン事件や2001年の米国同時多発テロ以来、テロによる凶行は身近なものとなった。

テロ対策には、未然防止と国民保護の二つの視点が必要であるが、我が国の場合、前者については2004年に政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部において「テロの未然防止に関する行動計画（注15）」が策定され、出入国管理法の強化等が行われてきた。さらに、未然防止の根拠法の必要性から、テロ対策基本法制定に向けた研究が行われた。これはテロ組織やテロリストと認定しただけで一定期間の拘束や、国外への強制退去、家宅捜索・通信傍受などの強制捜査権を行使することを想定したものであったが、憲法上の問題（注16）から成立を見ず、現在も未整備のままである（注17）。

また、サイバーテロに対する備えも遅れている。

近年、世界的に、国家機関や企業の情報システムを標的にしたサイバー攻撃が頻発している。特に深刻なものでは、インフラに被害が発生する事態や、核燃料施設が狙われる事件（注18）も発生した。

米政府は国家への悪質なサイバー攻撃を「サイバー戦争」と捉え、国家的な防衛に取り組んでいる。我が国では、本年ようやくインフラ分野を中心に内閣官房情報セキュリティセンターと経済産業省が中心となって、対サイバーテロの大規模演習を開始するが、未だ国家としての取り組みは初歩的な段階である（注19）。

（注15）16項目からなり、入国審査の強化やテロリストに対する入国規制、旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化、生物テロに使用されるおそれのある病原性微生物等の管理体制の強化などの対策を取り決めている。

（注16）テロ組織のメンバーであるというだけの理由で逮捕することは、「令状がない逮捕はできない」とする憲法第33条に抵触するおそれがある。

（注17）イギリスの例を見ると、対テロリズム2000年法を中核とし、数度に亘って新法が追加・補足されてきた。2008年法ではテロリストに関し、政府がインテリジェンス情報等に基づき、テロリストの疑いのある者に対して、やむを得ない捜査上の必要性があれば検察局長および警察本部長からの申し立てに基づいて拘留・尋問が可能である。

（注18）エストニアでは2007年、サイバー攻撃によって政府のコンピューター・システムがダメージを受け、電気や水道の一部が止まるという被害が出た。また、イランでは2010年にウラン濃縮施設がサイバー攻撃を受けたことで稼動できなくなるという被害が出た。

（注19）サイバーディフェンス研究所 名和利男氏

（2012年2月10日 日本経済新聞（朝） 「サイバー攻撃 官民演習」より）

4．その他様々な危機

（1）領海侵犯問題

国土を守ることは国の危機管理の根幹であり、領海侵犯は決して看過できない問題である。近年は近隣諸国の情勢によって事態が深刻化しており、我が国は毅然たる態度を示さねばならない。

我が国は四方を海洋に囲まれており、周辺諸国からの領海侵犯問題が起こりやすい地理的環境にある。中でも近年特に問題が多発している相手が中国である。1989年以降、中国は国防費の２桁増を続けており、2012年も前年実績比11.2%増の予算を公表した。この軍事力の拡大は周辺諸国の脅威となっている。

我が国固有の領土である尖閣諸島に対しても、国連調査によって海底資源が豊富に存在する可能性が判明して以降、中国は自国の領有権を主張し始めた。その後、領海への中国船の侵入が後を絶たず、一昨年９月には、尖閣諸島沖の日本領海に侵入した中国漁船が海上保安庁の退去警告を無視して巡視船に体当たりを仕掛けるという事件が発生するなど、その脅威が深刻化している（注20）。

領土問題は国家政策の根幹であり、ぶれない理念と毅然たる態度が必須である。

（2）エネルギー、食料の安全保障

長期的に進行していく危機は、危機として認識することが難しく、対策が後手に回り勝ちである。その代表的なものはエネルギーや食料の安全保障に関する問題である。

1979年、大平首相の諮問を受けて発足した政策研究会「総合安全保障研究グループ」は、軍事的安全保障はもとより、エネルギーや食料の供給に関する安全保障の必要性を訴えた。それから約30年が経過したが、議論が進展した形跡はない。

エネルギーについては、国際関係の緊張に伴う価格高騰さらには輸入途絶のリスクが常に存在し、また国策に据えてきた原子力を中心とした電力供給策（注21）は福島第一原発事故以降、その基盤が揺らいでいる。自然エネルギーの活用が叫ばれているが、コストや安定供給の問題も含め、国民的議論を深めねばならない。

（注20）昨年には中国海軍の哨戒機が尖閣諸島の北50～60Ｋｍに接近したり、ガス田「白樺」近辺の海域で海上自衛隊の護衛艦から約70メートルの距離まで中国国家海洋局のヘリが近づいたりといった中国側の行動が問題となっている。

（注21）エネルギー白書の2008年統計資料によれば、日本のエネルギー自給率は約18%、原子力を除くと約４%まで低下する。

食料については、自給率の向上（注 22）や、調達力の強化、備蓄など、長期的な視点で様々な施策を組み合わせる必要がある。何より、数年ごとに制度が変わる「猫の目農政」を改め、首尾一貫した農業政策を確立しなければならない。漁業についても、国際関係まで視野に入れた資源・産業政策が必要である。

また、いずれも平時からの高度な外交努力の積み重ねが非常に重要である。これらは、問題が顕在化し、国民生活に直接かつ深刻な打撃を与える状況に至るまでは危機として認識されにくい。政府はこのような危機についての議論を避け、国民自身も直視することを怠ってきたが、今回の大震災による電力問題は、私たちに大きな教訓を残した。

（注 22）食物自給率はカロリーベースで約 40%程度。これは先進国中最下位の水準
（農林水産省ＨＰ　http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/013.html　より）

Ⅳ　提言

Ⅲまでで、我が国の危機管理における問題点を概観した。自然災害はもとより、その他の様々な危機への備えも未だ整ってはおらず、課題はまさに山積である。

これらの課題のうち、想定できる個別の危機への具体的処方箋については、政府などの現実の施策に委ねることとし（注1）、当委員会では、非常時の国家運営に関わる論点に絞っての考究を行なった。なぜなら、「想定できる事態」には個別具体の施策も有効ではあるが、「想定していない事態」においては、国家の機能を維持するための根本戦略そのものが問われることとなるからである。

私たちは、直近に発生した災害や事故などへの善後策については、精緻に検討を行なうことに長けているが、本当に重要なことは、その事態を土台として更に大きな事態、別種の事態にまで想像を広げることである。今回の震災を踏まえ、地震への取り組みを進めることは大変重要なことではあるが、そこからさらに歩を進め、大きな構想力をもって、非常時の国のあり方そのものを問い直さねばならないということこそ、今回の事態が残した最大の教訓であろう。

（注１）東日本大震災後、政府や地方自治体などにおいて様々な検討会議等が設置され、今後の災害に対する具体的な対策について、検討を進めている。

○防災対策推進検討会議（中央防災会議　2011年10月設置）

東日本大震災における政府の対応の検証、同震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や「三連動地震」等の大規模災害等に備え、防災対策の充実・強化を図る。

（http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/1/index.html）

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（内閣府および東京都が主催　2011年9月設置）

帰宅困難者等対策について、今回の震災の教訓を踏まえ、国、地方公共団体、民間企業等が、それぞれの取組に係る情報を共有するとともに、横断的な課題について検討するために設置した。

（http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/kitaku/kitaku_kyougi_top.html）

○災害対策法制のあり方に関する研究会（内閣府主催　2011年9月設置）

今回の震災の教訓を踏まえた法制度を速やかに整備する必要性から、災害関係の諸分野に造詣の深い有識者による研究会を開催し、災害対策法制のあり方を検討している。

（http://www.bousai.go.jp/1info/saigaitaisaku/index.html）

【１】クライシスコントロールの観点から

提言１．緊急事態基本法を制定せよ

諸外国では、国家全体に関わる危機に直面したとき、平時の法体系から非常時の法体系に切り替え、特別な国家運営を可能とする仕組み、いわゆる国家緊急権（注２）が憲法等に位置付けられている。我が国にはこの仕組みがなく、非常時における政府の責任と権限に関する法的根拠が曖昧となっている。本来は憲法の不備を改めなければならないが、危機への備えを急ぐため、まず、現行憲法の範囲内での法律制定を提言する。

（１）問題の所在

①非常時モードに切り替える仕組みの欠如

我が国には、国家運営を非常時モードに切り替えるための包括的な仕組みがない。一部の法律には非常時モードが用意されているが、迅速・柔軟に発動できる組み立てにはなっていない。

Ⅱで指摘した通り、今回の震災において、政府は災害対策基本法による緊急事態の布告を見送った。その理由は「同法による対処措置は国会閉会中でなければ実施できないこと、発動されれば国民の権利を大きく規制する非常に強い措置であるということから総合的判断で見送った」と説明している（注３）。

また、国民保護法の準用によって被災者の救護や物資の安定供給を実現することも可能であったと指摘されているが、「“武力攻撃事態等”における国民保護のための措置に関する法律」との正式名称が表す通り、法解釈的には災害への準用ができないとする研究者もおり、その適用には政治的決断が必要となる。

結果として今回の震災においては、これらの法律によって用意されていた非常時モードが活用されることはなかった。

加えて、非常時モードは、政府にある種の強権を付与するため、相応の覚悟がなければ使えないという、内在的問題がある（注４）。

国のリーダーとしての責務を果たすため、批判は甘受してでも正しいと思うこ

（注２）国家緊急権とは、武力攻撃事態や大規模災害等の国家の平和や独立を脅かす緊急事態に際して、政府が憲法を一時停止することで非常措置を執り、秩序回復を図る権能である。

（注３）2011年４月22日に開催された参議院予算委員会で、今回は災害緊急事態に該当する事態ではないかという質問に対する内閣府参事官の答弁より。

（注４）前述の新型インフルエンザ対策特別措置法について、集会規制や放送局に対する「指示」の表現を巡る反対の声に対し、内閣官房の担当者は「法的には指示、義務づけをしておくのがよいと考えた。災対法もそうだが、私権制限が盛り込まれていてもほぼ使うことはない」と述べているが、このような認識こそが問題である。

2012年４月７日　毎日新聞（朝）「新型インフルエンザ特措法案 今月にも成立」 より

とを実行できるかどうかが問われることになるのであるが、東日本大震災に関わる一連の事態を見ても、なかなかそれは期待し辛い。危機管理の責任者の背中を押す仕組みが必要である。

②国民の責務が不明確であり、また政府・行政機関、地方自治体等の間での責任・権限分担も曖昧

何より、国家の非常時における国民の責務のあり方について、これまで十分な議論を行なってこなかったことが問題である。

そのため、国民からの批判を恐れ、災害対策基本法等に定められた特別な措置権限の執行すら政府が逡巡してしまうのである。非常事態を収拾するためには、政府・行政機関・地方自治体等に平時とは異なる権限が必要であるが、その裏返しとして国民に一定の義務が生じる。このような非常時の国と国民とのあり方について、国民的議論を経て明確にしておかねば、非常時に政府が迅速に対処することは期待できない。

また、政府、行政機関、地方自治体等の間における責任と権限の明確化も不可欠である。今回も政府のリーダーシップの欠如のため、消防、警察、自衛隊等の調整不足や被災地支援の混乱等が起こったが、事態が大きくなればなるほど、責任・権限の分界点が不明確になり、迅速な判断・行動を困難にする。局面に応じた意思決定権者・責任者についての明確な定めが必要である。

（２）問題解決のための考察

①各国の緊急事態法制度　（後掲資料③ 各国の法制度）

諸外国では、国家的な緊急事態に対処するための基本方針が憲法や法律に位置付けられているのが普通であり、非常時モードへの切り替えの仕組み、危機管理の責任者、責任者が執行できる特別の権限等が明確にされている。

ア）　例えば成文憲法を持たないイギリスでは、「マーシャル・ルール」（注５）に基づいて国家緊急権を認めてきた。さらに 2004 年には民間緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）を制定し、国家的緊急事態への対処方針を明文化した。

同法は、○戦争、テロ、自然災害、伝染病等あらゆる緊急事態に対処するため、○女王または首相に、○資産の徴発または没収（補償の有無を問わない）、

（注５）マーシャル・ルールとは、緊急事態に際して、政府は必要な範囲内で、平時であれば違憲とみられるような権限を、必要性の理論に基づき行使することができるという不文の法理を指す。

資産および動植物の生命の破壊（補償の有無を問わない）、移動制限、特定の集会・行動・旅行の禁止等の規則を制定できる権限を与える。○ただし有効期限は30日間とし、可能な限り速やかに議会に諮ることで統制としている。

イ）　カナダにおいては、憲法に国家緊急権を定めていなかったが、不文の法理として執行可能な国家権限であると理解されてきた（注6）。しかし1988年、緊急事態法（Emergencies Act）が制定されるにおよび、緊急事態に関しての法整備がなされた。

同法は、○緊急事態を「公共の福祉緊急事態」、「治安緊急事態」、「国際緊急事態」、「戦争緊急事態」に分けて定義し、○総督の判断によって緊急事態を宣言し、総督に権限を集中させることとしている。○総督の権限として、旅行の禁止、人・財産の移動の禁止、財産の徴用、不可欠な役務への人の徴用、必須物資や役務の配給が可能となり、場合により住居立入りや捜査権限も与えられる。○議会が宣言の是非を決め、取り消す権限も有する。

ウ）　ドイツは、東西冷戦への危機感から、ドイツ基本法（憲法）を1968年に改正し、緊急事態についての詳細な規定を有することとなった。

同法は、○緊急事態を、自然災害等の「内的緊急事態」と、防衛事態等の「外的緊急事態」とに区分し、○内的緊急事態の認定は、連邦政府または州政府が判断し、○事態に応じて連邦政府または州政府に権限集中させる。○内的緊急事態においては通信の秘密と移転の自由について制限を認め、外的緊急事態においては住居の不可侵も制限できるとしている。

②日本国憲法における国家緊急権の問題

我が国憲法には国家緊急権条項が存在せず、その理由を巡っては学説の対立があるが、憲法を改正し、国家緊急権を明文化すべきである。

学説では、○日本国憲法に緊急権条項が存在しないことは故意であり、日本国家に緊急権を認めないとする「否認説」。○憲法に明記されていないことは憲法の不備であるとする「欠陥説」。この説はさらに、詳細は法律で制定すべきだとする説と、憲法上に詳細な規定をおくべきだとする説に分かれる。○憲法に緊急権が規定されていなくとも、否定も明記されていないので、現憲法下においても緊急権を行使できるとする「容認説」とが対立している。

前述の通り、主要各国では国家緊急権を憲法もしくは法律において規定してい

（注６）カナダは長らくイギリスの自治領であったことから、その法原理を引き継いでおり、イギリスの不文の法理であるマーシャル・ルールと同様に、憲法に明文化されていない国家緊急権が、判例や憲法解釈によって認められていた。

る。また1990年以降に新しく憲法を制定した93箇国は全て国家緊急権条項を有しており（注7）、我が国憲法はむしろ特異な存在となっている。

憲法秩序が破壊されるような緊急事態の下で、一時的に権力を執行府に集中させ、人権を必要最小限制約して憲法秩序維持を優先させることは、立憲主義の原則と何ら矛盾せず、むしろ憲法の保障のために積極的に是認されるべきものであり（注8）、憲法の中に緊急権条項を設けることが正当であろう。

ただし、憲法改正はイデオロギー問題を始め、乗り越えるべき壁があり、手続きにおいても速度感は期待できない。当委員会としては、現実的解決として、現行憲法の枠内で、国家緊急権を法律によって位置付けることを求めることとする。

（3）緊急事態基本法（案）の骨子

緊急事態基本法の条文案を以下に示す。本提言の趣旨は、完成した法律案を国会に送ることではなく、法文としては完結していない。国家の危機管理において必要不可欠な理念、政治哲学、国家像を政府と国民が共有できるよう、条文の形で明らかにしたものである。

柱となる考え方は、①緊急事態発生時、内閣総理大臣は速やかに国家運営を非常時モードに切り替える。②内閣総理大臣に権限集中する。③緊急事態への対処のため、一定の私権制限を可能とする。④国民もまた緊急事態対処の主体として責務を負う。というものである。

第一条（目的）

この法律は、日本国内で発生する緊急事態への対処およびその発生の防止についての基本的事項を定め、国、地方公共団体および国民の責任の所在を明確にし、もって我が国の平和と独立ならびに国民の安全を守り、社会秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

第二条（定義）

この法律において緊急事態とは、次の各号に掲げるもののうち、我が国の平和および安全ならびに国家秩序の維持を危うくする重大な事態をいう。

1. 我が国の安全保障が脅かされまたはその急迫なおそれにより、我が国の国土ならびに国民の生命、身体および財産が脅かされるような状況。
2. 国民の生命、身体または財産の毀損もしくは喪失、食料・燃料等の必需物資の供給途絶、通信・交通等の社会基盤の混乱、その他公共の福祉に深刻な被害をおよぼすもしくはその急迫なおそれがある大規模な自然災害その他

（注7）（注8）2012年3月1日開催の当委員会正副委員長会議における西修・駒澤大学名誉教授の解説による。

の状況。

3. 生物学的物質、化学的物質または放射性物質による土壌、水または大気の汚染、その他の環境に深刻な被害をおよぼすもしくはその急迫なおそれがある状況。

第三条（国の責務）

国は、我が国の平和および独立ならびに国民の安全を守る固有の使命を有することにかんがみ、組織および機能のすべてを挙げて緊急事態に対処するとともに、国全体として万全の措置が講じられるようにする責務を有する。

第四条（地方公共団体の責務）

地方公共団体は、当該地方公共団体の地域および当該地方公共団体の住民を保護する使命を有することにかんがみ、国および他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、緊急事態への対処に関し必要な措置を実施する責務を有する。

第五条（指定公共機関の責務）

指定公共機関は、国および地方公共団体その他の機関と相互に協力し、緊急事態への対処に関しその業務について必要な措置を実施する責務を有する。

第六条（国民の責務）

国民は、国および国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、国、地方公共団体または指定公共機関が対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする。

第七条（緊急事態の布告）

第二条に定める緊急事態が発生した場合、内閣総理大臣は、閣議にかけて直ちに緊急事態の布告を発する。

二、前項の布告には、その対象となる区域、布告を必要とする事態の概要および布告の効力を発する日時を明示しなければならない。

第八条（内閣総理大臣の権限）

内閣総理大臣は、前条に規定する緊急事態の布告を発したときは、所掌する国務大臣を直接指揮して、必要な対処措置を実施させることができる。

二、内閣総理大臣は、緊急事態の布告の対象となる区域において、当該地方公共団体または指定公共機関が実施すべき対処措置を自ら実施し、または実施させることができる。

第九条（財政措置）

第七条第一項に定める緊急事態の布告後、内閣総理大臣は、必要な財政措置を行うことができる。

第十条（国会の承認および布告の廃止）

内閣総理大臣は、第七条第一項により緊急事態の布告を発したときは、これを発した日から二十日以内に国会に付議して、その布告を発したことについて承認を求めなければならない。ただし、国会が閉会中の場合または正常に召集できない場合は、その後最初に召集される国会において、すみやかにその承認を求めなければならない。

二、内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の布告の廃止を議決したとき、当該布告の必要がなくなったとき、またはこれを発した日から六十日を経過したときは、当該布告を廃止しなければならない。

三、内閣総理大臣は、六十日を越えて当該布告を延長しようとするとき、国会に承認を求めなければならない。

第十一条（緊急事態措置）

緊急事態の布告後、内閣総理大臣は緊急事態を管理し、その影響を防止もしくは緩和するために合理的な範囲において、次の各号の措置を政令によって定めることができる。ただし、既存の法律に依拠することができない場合もしくは既存の法律が十分な効果を有しない場合に限る。

１．　供給が不足している生活必需品の配給または譲渡もしくは引渡しの制限もしくは禁止

２．　前号生活必需品もしくは緊急事態対策に必要な物の価格または役務その他の給付の対価の最高額

３．　指定道路の通行の禁止または制限ならびに平時の規制の解除

４．　指定業務従事の命令

５．　資産の徴用または没収

６．　資産の除去または破壊

７．　指定地域からの移動または指定地域への移動の禁止

８．　指定地域からの移動または指定地域への移動の命令

９．　指定した場所または時間における集会への参加の禁止

１０．指定期間内の旅行の禁止

１１．前各号に掲げるもののほか、内閣総理大臣が事態に対処するために必要と認める措置

二、前項に定める緊急事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならず、これに制限が加えられる場合にあっても、その制限は当該緊急事態に対処するため必要最小限のものに限られなければならない。

三、緊急事態の布告が廃止されたとき、緊急事態措置の効果もこれを失う。

第十二条（損失補償等）

国または地方公共団体は、前条第一項に基づく措置を制定し、それを執行した場合は、それに起因して通常生ずべき損失を補償しなければならない。

二、国または地方公共団体は、前条第一項の規定による業務従事命令によって当該業務に従事した者に対して、その実費を弁償しなければならない。

三、国または地方公共団体は、前条第一項の規定による業務従事命令によって当該業務に従事した者が死亡し、負傷し、もしくは疾病にかかり、または障害の状態となったときは、その者またはその者の遺族もしくは被扶養者がこれらの原因によって受ける損害を補償しなければならない。

【主要な条項の意義】

○　緊急事態の定義（第二条）

内閣総理大臣による緊急事態布告の前提となる、緊急事態の態様を定義した。定義を明確にすることで、布告に際しての逡巡を防ぐ。

○　国の責務（第三条）

基本法の性格上、個別具体的な施策については規定していない。本条項に基づき、政府は、後述の危機管理庁の設置をはじめ、ソフト・ハードの諸施策を各種手続き法や政令によって推進することとなる。

○　国民の責務（第六条）

国家的危機時には、国民もまた政府・地方公共団体等に協力してことに当たらねばならない（注9）。国民に対して政府等への「協力義務」を課すことは法理論上困難であるため「努力規定」としているが、本条項は、緊急事態においては国民も対応主体であることを明定することで、国民の自覚を促すものである。

○　内閣総理大臣による速やかな緊急事態布告（第七条）

内閣総理大臣に広範な権限を与えることとなる緊急事態の布告を首相の「義務」とすることは困難であるが、東日本大震災において災害緊急事態の布告が見送られたことの反省に立ち、本条項において「直ちに」布告を発すべき

（注９）現行の災害対策基本法や国民保護法において定められている国民（住民）の責務は努力義務であり、一般協力義務を課していない。ただし、「応急公用負担」は認められており、例えば、現場に居合わせた住民を、市町村長権限で応急措置業務に従事させることができる。また、この命令違反者に対しては軽犯罪法による罰則が規定されている。

こととして、非常時モードへの速やかな切り替えを内閣総理大臣に要請している。執行を怠った場合に政治責任を問う根拠でもある。

○　**内閣総理大臣への権限集中（第八条）**

内閣総理大臣に全ての国務大臣や自治体を直接指揮する権限を与えることで、事態に対処する最終責任者であることを明示している。

○　**非常時における私権制限（第十一条）**

非常時に内閣総理大臣が執行し得る権限の範囲と根拠、その裏返しとなる私権制限を明文化した。平時であれば基本的人権との抵触が問題となる条項であるが、諸外国においても国家緊急権として是認されている規定（注 10）である。

実際の機能としては、例えば家屋や自家用車が救助の妨げとなっている場合、６号によって、私有財産であっても速やかに除去することが可能となる。

また、ウィルス罹患者の特定地域における発生が認められたとき、９号の集会の禁止により、感染の拡大が防止できる。

なお、基本法案が射程としている危機は、自然災害だけでなく、武力攻撃事態ほか全ての危機が含まれており、この基本法が成立すれば、災害対策基本法、武力攻撃事態対処法等の既存法のうち、基本方針に関わる部分はこの基本法が吸収する。逆に、基本方針以外の各論部分、具体的諸規定については、既存法ほかの下位法を改正し、カバーすることとなる。

（注 10）「市民的および政治的権利に関する国際規約」の第４条では、「国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合においてその緊急事態の存在が公式に宣言されているときは、この規約の締約国は、事態の緊急性が真に必要とする限度において、この条約にもとづく義務に違反する措置をとることができる」としており、国家緊急権による私権制限は国際法上も認められている。

提言２．危機管理庁を創設せよ

我が国の危機管理組織には、国家的危機に立ち向かう様々な組織を連携させるミッションと、そのための権限が与えられておらず、今回の震災でも、現場における実働部隊の連携不足など様々な混乱の一因となった。

非常時に強力な権限を執行することのできる専門組織を有する国があるが、我が国においても、非常時に権限集中する首相の意思決定を補佐し、首相の指揮命令権を通して様々な組織の統合的活動を推進する参謀組織として、危機管理庁を創設すべきである。

（１）問題の所在

①組織間連携の推進役の不在

現在の政府の危機管理組織（注 11）には、各省庁や行政機関、地方自治体等の活動を連携させるための具体的なミッションや権限が付与されておらず、国家としての合目的的な戦力配分ができない。また、地方自治体での対処が困難な事態に際して、代わって対策を主導する役割を与えられてはいない。

東日本大震災当事の首相補佐官は、震災後、「消防と警察、自衛隊の役割について調整しようと３日間費やしたが、難しく、最終的に今回は自衛隊を中心にやろうということになった」と調整の困難を語った（注 12）。危機管理の専門家も「今の日本の危機管理体制には司令塔がないので危機の時に右往左往して蛸壺に入ってしまい、全体として総崩れになる」と体制の不備を指摘している（注 13）。

また前述の通り、現在の災害対策基本法は基礎自治体を対処の一次主体としているが、自治体そのものが喪失・機能停止することとなった場合の政府の具体的活動や責任体制については明確に定義されておらず、今回の震災における混乱の一因となった。

②首相の意思決定を補佐する危機管理の専門家が不在

政府における危機管理の専門家である内閣危機管理監は、官房長官の補佐が職務であり、首相の意思決定を直接補佐する専門家はいない。

（注 11）政府の危機管理組織は内閣官房を中心としており、専門家たる内閣危機管理監（１名）、同副長官補（３名中危機管理担当１名）、危機管理審議官、内閣審議官、内閣参事官、内閣事務官によって構成されている。危機発生時には、各省庁の局長級職員から成る緊急参集チームを召集し、事態の把握、被害拡大防止、対策協議、政府対応に関する総合調整を行うこととなっている。

（注 12）2012 年３月 11 日　フジテレビ系列「新報道 2001」細野環境相のコメント

（注 13）2011 年 10 月 20 日 関西経済同友会主催の講演会「二千年国家の新生」
独立総合研究所 代表取締役社長・兼・首席研究員 青山繁晴氏のコメント

前述の独立検証委員会報告書によると、内閣危機管理監は危機管理センターや自身の執務室での活動を主としており、首相が主宰する重要な意思決定の場への参加が限定的であったことが指摘されている。首相が重大な決断を下すに際し、十分な情報と専門知識に裏付けられた助言がないことは、それ自体がリスクである。

③危機体験を蓄積し、専門人材を育成する組織がない

寄り合い所帯の現在の危機管理組織では、危機管理のノウハウが蓄積できない。

震災後、内閣危機管理監をはじめ、参事官以上の幹部16人のうち11人が交代した。また職員は、その多くが各省庁からの出向者であり、定期的な人事異動によって２年程度で入れ替わる。このことは、未曾有の事態を体験していながら、そのノウハウが蓄積される組織がないということを意味している。

この人事に関し、米国の元連邦危機管理官は「日本は経験を蓄積する機会をみすみす手放している。信じがたいこと」(注14) と指摘している。

（２）問題解決のための考察

米国の FEMA を筆頭に、各国の危機管理を統括する専門組織では、国家レベルでの対処が必要な危機に際し、事態を掌握し、広範な関係機関を連携させて効果的な対応が実施できるよう、ミッションや権限、行動計画が明確にされている。

（後掲資料④ 各国の危機管理体制）

ア）2003年に組織改編されるまでの「米国連邦危機管理局（FEMA)」は、地震・洪水・テロ等の緊急時に救援や復旧を行う機関として強力な権限を有しており、危機管理組織の手本として多くの国から評価されていた (注15)。

改編以前の権限や機能は、○長官は大統領の危機管理に関する意思決定を補佐する。大統領災害宣言の発令の可否も長官が判断する。○全米を 10 のエリアに区分し、各地方局を設置。地方局は省や地方政府と連携して危機への準備や対応をする。○約 2,600 人以上の人員を擁し、災害援助員は約 4,000 人の動員が可能。○民間防衛と災害対策の統合的対応をミッションとし、危機発生時は、関係省庁、州政府、地方自治体の危機管理関連部署・機関、軍、米国赤十字等が効果的に活動できるよう調整を実施する。○平時は、危機の種類に応じどの省が主担当として管轄し、どの省がその補佐をするかなどを予め調整し決定。○危機対応にあたる各組織間の使用用語や情報通信システムの統一、災害の種

（注14）2012年1月9日毎日新聞　米国FEMA元危機管理官レオ・ボスナー氏のコメント

（注15）米国同時多発テロ以降、国土安全保障省に統合され、その１部局（緊急事態対応局）となったため、組織が弱体化（権限や予算が縮小、人材が流出）したと指摘されている。

別による統率機関の指定等を内容とするＩＣＳ（Incident Command System）と呼ばれる災害指揮システムを導入することで、より効率的な連携を可能にした。などであり、危機管理に関する行政権限を長官に集中していることが特色であった。

イ）フランスでは、自然災害や事故（海難、ガス爆発等）等のあらゆる災害に対し、ORSEC 計画（注 16）という統一的な計画に従って対応することとなっている。その際、国の機関として中核的な役割を果たすのは内務省の「民間安全保障・危機管理総局（DGSCGC）」である。

災害対応については、市町村による対応、県規模、管区（注 17）規模、複数の管区に亘る規模、国家による対応の各段階に区分されており、各主体で ORSEC 計画が定められている。国家規模の災害であると判断された場合には、DGSCGC が○救助手段の準備、下部機関や関係機関からの情報収集。○災害時の省庁間の調整。○指揮下にある「危機管理各省間作戦センター」による住民保護に必要な情報発信や支援の派遣、等を行なうこととなっている。

また、DGSCGC は災害以外の民間安全保障に関しても、消防機関、県、市町村を支援する。

（3）危機管理庁の機能モデル

我が国で創設すべき危機管理庁の機能は、①国民保護活動をミッションとする。②危機時には、長官が参謀として、首相の意思決定を直接補佐することで、様々な組織の統合的活動を推進する。③平時には、危機管理専門集団として関係機関とのネットワークの強化や、危機管理施策の企画や予算調整、また国民の教育・訓練を推進する。ものである。

①危機発生時の参謀機能

危機管理庁は、地方自治体での対処が困難な危機が発生した時、政府主導の危機管理体制に切り替え、国家全体として統一ある活動を行なうための参謀本部的機能を担う。

（注 16）ORSEC 計画とは、国家規模の非軍事的なあらゆる種類の災害対応を目的とした、統一的な計画を指す。各対応主体によって計画されており、市町村レベルの市町村保護計画、県単位の県 ORSEC 計画、複数の県にまたがる災害に対応する管区 ORSEC 計画、海上で発生する災害に関する海上 ORSEC 計画が作成されている。その内容は、①安全を脅かすあらゆる危険やその影響について調査や分析を行う。②各行政単位における災害対応を編成し、連続性を持たせる運用制度の構築。③政府、行政、国民全てに対する災害対応への準備および訓練である。

（注 17）管区とは、正式には防衛安全保障管区と呼ばれる行政区画の一種で、複数の州をまとめて一つの単位としている。

危機管理庁の最も重要な機能は、各省庁や実働部隊など個々の組織を統合的・合目的的に動かすための横串としての働きである。基礎自治体、警察、自衛隊、消防、さらには公共機関等々、非常時に実働する組織は種々あるが、それらは各々別々の上位組織に紐付いており、広域的な、あるいは複合的な危機に対し、自ずから共同目標を確立して連携する仕組みにはなっていない。そこで、危機管理庁が上位組織を中央において調整し、間接的に末端の実働部隊等の連携を確立するのである。

首相への補佐権がその機能の根拠となる。緊急事態布告によって集中した権限を執行するのは首相であるが、危機管理庁長官は、現場における統合的活動の必要性や具体的方法、国全体の資源配分や行政組織全体の運用方針などにつき、首相に対して意見具申し、それを受けた首相の指揮命令の執行を通して、各組織の活動を統合することとなる。

なお、危機管理庁の主たるミッションは国民保護である。危機の種類が武力攻撃事態の場合でも、危機管理庁が主体となって国民保護の機能を担うこととなる。

②平時の機能

危機管理庁が活動するのは、何十年に一度のことではなく、専門人材の育成やノウハウの蓄積、国民の教育・訓練など、平時において真価を発揮するものである。

今回の震災でも問題となったが、ことが起こってから危機管理の専門家・専門職員を慌てて掻き集めるのでは、迅速かつ適切な対応はできない。危機管理庁プロパー職員を充実させ、広範な危機全てに対する深い知識・ノウハウを有した人材を長期的視点で育成しておかねばならない。

また、民間も含め危機時に連携すべき様々な機関・組織とのネットワークを整備し、非常時に活用できる国全体のリソースの把握とレベル向上に取り組むことも平時の活動である。

他国で災害等が発生したとき、我が国からも救助・医療チーム、その他の専門家、自衛隊部隊などを派遣しているが(注18)、危機管理庁職員を応援派遣することで、各国の専門組織とのネットワークを強化するとともに、様々な事例からのノ

(注18) 消防、医師、自衛隊等で、発生毎に編成されるこれらの組織は国際緊急援助隊(JDR)と呼ばれている。

今回の東日本大震災で各国から派遣された海外の支援チームは20を超える。ロシアの危機管理組織である非常事態省のレスキューチームは国内外での災害派遣経験が豊富で、総勢150名以上の規模で主に行方不明者の救助・捜索活動を行った。

(外務HP　http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol73/index.html　より)

ウハウ蓄積に努めることも大切である。

消防団や水防団等の自主防災組織の日常的活動への支援、国民に対する啓発・教育、訓練等も危機管理庁が平時に担う重要な職責である。

【２】リスクマネジメントの観点から

提言３．分権型国家への改革を急げ

首都圏への機能集中は近年加速し、地方は疲弊の色合いを深めている。平時においても地方分権は重要かつ喫緊の課題である。加えて、大規模災害やテロなどの危機が首都圏を直撃した場合、現状の一極集中体制のままでは、首都圏の機能喪失が我が国全体の破局に繋がりかねず、危機管理の側面からも分権型国家への改革を急がねばならない。あわせて、首都機能のバックアップを整備しておく必要もある。

（１）問題の所在

①一極集中の危険性が増大

いかなる事態が発生しても国家の存続を維持することが危機管理の究極目標であるが、現在の東京一極集中体制はその観点からは決定的に脆弱であり、首都圏での危機発生が我が国全体の破局に繋がる恐れがある。

我が国は人口のみならず、政治・行政、経済、情報等、様々な機能が首都圏に極端に集中している。国土の面積の 0.58%に過ぎない東京都に全人口の 10.3%が暮らし、国家公務員の 30%が首都圏で就業し、資本金１億円以上の企業の 50%が首都圏に本社を置く。首都圏の域内総生産は日本の 31%（注 19）を占めている。

一方、内閣府による首都直下型地震予測によれば、今後 30 年以内にマグニチュード 7 程度の地震が発生する確率は 70%（注 20）と推定され、もし発生した場合、死者１万１千人、負傷者は約 21 万人におよび、約 85 万棟の建物が全壊または焼失すると予測されている。経済被害は 112 兆円に上る。さらに、日本の国富の相当部分を占める首都圏の地価が、震災被害を契機に大幅に下落するような事態になると、担保価値の低下による金融機能の混乱もあり得ると指摘されている（注 21）。

さらに、新型インフルエンザのような感染力の強い伝染病が発生した場合、極端な人口密集地であることから、感染拡大防止は困難を極めることとなるし、中枢機能の破壊を狙ってテロの標的となる可能性も高い。

（注 19）三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング
「季刊 政策・経営研究 2011 vol.4　震災復興と首都機能のリスク分散」

（注 20）本年１月 23 日、東京大学地震研究所は、東日本大震災による地震活動の活発化を織り込んだ結果、首都圏で Ｍ７クラスの直下型地震が発生する確率は「４年以内に」70%程度と試算した旨発表している。

（注 21）関西大学 永松伸吾 准教授
週刊文春３月 15 日号「首都直下M7.3 で日本経済は壊滅する」でのコメント

このように様々な危機が発生する蓋然性が非常に高い地域に我が国の中枢機能を集中させ、一方で首都圏以外の地方が各々自立するための資源や権限を有していない状況は、そのこと自体が我が国の存続を脅かす危機である。

②危機対応のためには地方自治体に一定の規模が必要

今回、広域的かつ激甚な災害に襲われたことで、地方自治体は機能不全に陥った。危機対応の初動において、状況を把握し行動できるのは発生現場であり、災害対策基本法も地方自治体による対処を基本方針としているが、地方自治体が人的・経済的に十分な資源を保有していなければ、有効な危機対応はできない。

分権が進んでいる国では地方政府の資源が豊富である。米国では州兵が存在し、最高司令官である州知事の指揮で治安維持や災害救助に携わる。ドイツでは、災害からの防護は州の任務とされており、州は各個に災害事態防護法を整備し、災害発生時の具体的な対応や防災組織等について定めているため、相当の事態まで州が処理できる仕組みとなっている。州の対応範囲を超える事態となったときのみ、連邦政府は軍隊を出動させ、近隣州からの支援を命じることとなる。

分権型の国に比べると、我が国の基礎自治体、広域自治体が有する資源は質・量ともに乏しく、広域に影響をおよぼす危機への対処を各地方自治体が行なうことは困難である。

③独自の権限と財源がなければ復興も困難

本年２月には復興庁が立ち上がり、被災地の復興促進が期待されたが、依然国と地方の主従関係が続き、地方の自立が妨げられている。

壊滅的なダメージを受けた被災３県では、震災前から少子高齢化、過疎化、地域経済の疲弊によって、苦しい財政状態が続いていたが、震災後は法人税、住民税も減少し、宮城県では前年度比１割近い税収減の見込みとなっている。

この財源不足の中での復興事業は国の震災復興特別交付金によって支援されるが、被災自治体が申請した額のうち、配分が認められたのは約６割であり、復興事業内容などについて自治体と国の考え方の違い（注22）が問題となっている。

国が細かいところまで指図し、地方は独自の判断による迅速な行動ができないという構図は、平時のみならず現下の非常時にも変わらず続いている。

（注22）地方自治体は被災地全体の復興の観点から、内陸部の事業についても幅広く交付金を活用したいと考えているが、政府（復興庁）は、沿岸部の住宅・産業振興に重点配分したいと考えており、認識にズレが生じている。

（２）問題解決の方向性

①道州制の実現を

地方が自立し自己責任において地域経営を行なう分権型の国家を形成することは、我が国の再生のために必須であり、その形態としては道州制が適切である。

明治以来、我が国の発展の基盤となってきた中央集権型統治体制は、国内外の環境激変の中で限界を迎えつつある。

全国画一的な政策は、地域固有のニーズと乖離し、個性的な地域社会の発展を妨げてきた。それによって国としても多様性が失われ、競争力が低下している。

この現状を打破するには、道州制を導入し、現状の地域経済圏に見合った規模の広域行政によって、地域特性に合わせた産業施策等を実施する必要がある。また、地方自治体を強化することで、国は外交や安全保障などの国家戦略に専念することができ、国力向上に繋がる。

加えて、重大な危機が発生した時こそ、分権型国家の真価が発揮される。県レベルの規模では対処できない危機があることは、前述の通りであり、道州規模でこそ非常時に投入できる人的・経済的資源の厚みを確保することができる。例えば、国が指定する基幹的広域防災拠点（注 23）は、現在首都圏に２箇所、関西に１箇所の計３箇所のみであるが、道州の管轄としてその域内に各１箇所設置することが適当である。

また関西広域連合では、大規模広域災害に対処するための「関西防災・減災プラン案（注 24）」を本年１月に取りまとめたが、広域行政においてどのような危機対応ができるかということについての先行事例となる。

何より、首都圏以外の地方が、平時から自ら考え行動できる体制となっていれば、首都圏有事の際も、国全体が麻痺することは避けられる。

（注 23）現在、首都圏の「有明の丘地区」と「東扇島地区」、大阪の「堺泉北港」が指定されている。大規模災害時に政府が地方自治体と合同で設置する対策本部のスペースや、救援物資の中継をするヘリポート、備蓄倉庫等が確保されており、県境を越えた救援・復旧活動の中心施設として、災害対策基本法に基づく国の防災計画によって位置付けられている。

（注 24）地震、津波、風水害、原子力災害、感染症を対象として、広域連合は、大規模広域災害時の広域的対応指針の提示や応援・受援の調整、災害情報の共有と情報の発信、災害に備えるための事業の企画・実施の役割を担うこととしている。

②首都機能バックアップ体制の整備

道州に自立のための機能・権限を分散しても、依然として首都機能は東京に残る。国家存続には首都機能の維持が絶対条件であり、東京有事に備えバックアップ体制を整備しておく必要がある。

首都機能のバックアップについては、各地域が有するリソースを有効活用して整備することが現実的な解決策であり、日本全体の適所でバックアップを備えればよい。関西では、日本銀行の大阪支店、証券取引所、メディア、総領事館、国立国会図書館等が活用でき、京都御所を仮の皇居として整備しておくべきである。

日本銀行の場合、本店の損壊や電算センターの機能停止に備え、大阪の電算センターへの切り替えや、本部機能の大阪移転が事業継続計画に定められている。また、重要施策の意思決定についても大阪支店長が代行可能であり、大阪支店によるバックアップ体制は既に整備されている。

また、東京証券取引所については、来年大阪証券取引所との合併が予定されているが、その際にはシステムバックアップを確実なものにし、東京が罹災等で機能不全に陥った場合は、大阪で事業継続できる体制を整備することが求められる。金融中枢機能の維持は国家にとって最重要事項である。

メディアも東京集中が進んでおり、東京に危機が発生すると、情報の受発信機能が著しく毀損することとなる。今回の大震災でも、ソーシャルメディアによる流言の問題や、海外への正確な情報発信の重要性が指摘されたが、正しい情報を迅速に発信する機能を、NHK の大阪放送局や五大紙の大阪本社が担うべきこととなる。

外交窓口については、現在関西に 19 箇国の総領事館等が設けられている。首都圏所在の各国大使館が機能不全に陥った場合はこれら総領事館を窓口として、外務省の大阪分室が外交機能の一端を担うことが想定される。

国政機能については関西にも現時点で代替施設はないが、東京が壊滅的被害を受けた際の移転場所としては、金融中枢機能や外交窓口のバックアップを行なう関西が適当であり、整備を早急に検討すべきである。

なお、関西が有するリソースの活用としては、当然ビジネス機能のバックアップがある。大企業本社の東京集中が進んでいるとはいえ、関西には大規模なブランチが置かれており、非常時の事業継続活動の核となる。特に、研究開発のデータなどは時間と費用をかけて蓄積されたものであり、消失させることは日本経済にとっても大きな損失となる。関西文化学術研究都市などが筑波等との相互バックアップ体制を構築すべきである。同研究都市にある国立国会図書館の関西館は、今回の震災で東京本館が利用停止となった時、国会への資料提供サービスを実施

し、二館体制の効果を発揮した。

また、首都圏が大きなダメージを受けた場合、天皇陛下のお住まいを京都御所に移すことは、その歴史的背景から当然である。速やかに代替できるよう、所要の機能を整備しておかねばならない。

③バックアップ移行のための行動計画が必要

これらバックアップ体制を整えたとしても、実際に発動する仕組みを整えておかねば、非常時の混乱の中で円滑に移行できない。

例えば前述の緊急事態基本法に基づき、首都圏に緊急事態が布告された場合、どのタイミングで、どの機能のバックアップを起動するのかなどにつき、政府と関係機関共同で、平時からアクションプランを策定しておくべきである。

提言４．国民自身が我が国を危機から守る意識を養え

私たちは元来、危機管理が苦手な精神風土を有している。しかも、自国の安全を他国の信義に委ねる憲法の精神とそれに基づく戦後教育とが相俟って、危機に自ら立ち向かう意識を希薄化してしまった。国家の危機管理を実あるものにするには、まず私たち自身の意識の改革こそが必要であり、その改革を促す仕組みを整えなければならない。

（１）問題の所在

①日本人の精神風土

私たちは、悲惨なことを想像したり直視することが苦手な性向を有している。またリーダーシップを育みにくい社会風土もあり、これらは危機管理の側面からは大きな弱点となる。

日本人は古来、異質な価値を認め共存させることができる寛容の精神、「和をもって貴し」の心を大切にしてきた。しかしこのことは、危機管理の面からは不利に働く。調和の達成を信じ平穏を求める精神は、それを阻害する害悪から目を逸らす性向を持つからである。悲惨な事態の発生を予測すると、「よくそんな酷いことを」と非難されるのが我が国の文化であり、日本人特有の美質が、危機管理の大前提である危機意識の希薄化に繋がっている。

また連帯や協調性の重視は、個人の突出を許さない社会風土を産み、優れたリーダーシップが育ちにくいことの原因となっている。

②憲法と戦後教育の問題

我が国の国家運営の根本規定である日本国憲法にも、私たちの危機意識を弱体化している原因がある。

憲法前文には、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」とあるが、国家そのものの存続を他国の信義に委ねる思想は、その他様々な危機についても他人任せにする意識を助長した。結果として、国の安全につき、国民は行政の責任と考え、地方自治体は政府の指示を待ち、政府の中では各省庁に責任を分散して、誰もが主体的に取り組む姿勢を放棄してきたようである。

戦後教育による「公の精神」の軽視も、危機管理上、大きな問題である。前述の緊急事態基本法案における論点でも示したが、非常時には公共のために私権が制限される、言い換えれば、「公」のために「私」が我慢することは当然のことであるが、私たちはその認識を共有しているだろうか。平成 18 年に改正されるまで、教育基本法には「公共の精神」の教育が位置付けられていなかった。戦後教育が

至上の価値としてきた個人主義や自由主義は、日本人の美質であった他者を思いやる心、他者と助け合う精神を希薄化してしまったのである。「瓦礫受け入れ問題」は、「私」至上主義の問題を端的に示している。

（２）問題解決のための考察

①諸外国の「民間防衛」組織

（後掲資料⑤ 各国の民間防衛組織）

諸外国では、国民自らが災害や武力攻撃から自国を守る制度があり、政府等による危機管理と草の根の危機管理が両輪に位置付けられている。

大韓民国では、1975 年に「民防衛基本法」(注 25) が制定され、民間防衛に関する基本的事項が定められた。それによると、20 歳～40 歳の男性および志願する女性は「地域民防衛隊」もしくは「職場民防衛隊」に登録のうえ、年 10 日、総計 50 時間の限度内で民防衛に関する教育と訓練を受ける。非常時には、政府の指導下で、応急防災や救助、復旧活動、軍事作戦上必要な民間の支援等の活動を行うこととなっている。

またヨーロッパ各国には、冷戦期につくられた民間防衛組織を母体とする災害救援組織があり、ドイツの緊急技術支援隊 (注 26)（ＴＨＷ）はその一例である。中央の管理部門を簡素化し、大半をボランティアで組織しているが、定期的に専門の訓練を受けた小回りの利く機動的集団である。ドイツでは、災害対応は基本的に各州の責任となっているが、THW は全国に展開することで州を跨いで活動し、国家レベルの危機対応を可能にしている。その役割は被災住民の救出、建築物補強、仮設住宅の建設、堤防補強、電気供給等である。

②危機意識の国民的共有

危機管理の全ての根底にあるべきものは覚悟であり、心の準備がなければどのような備えも空虚なものになる (注 27)**。**

スイスでは、全家庭に「民間防衛」についての冊子が配布されている (注 28)。これには、災害、テロ、戦争など様々な危機を視野に、放射性物質からの避難や敵

(注 25) 韓国の民防衛制度では、全国民が国および地方自治体の民防衛政策に協力し、民防衛基本法を誠実に履行する義務を負っている（同法第 3 条）。

(注 26) 18 歳以上 60 歳未満の男女によるボランティア隊員 6 万人と、正規職員 850 人で構成されている。ボランティア隊員は研修参加を含め、年間 120 時間の勤務が義務づけられており、基礎研修が修了した後は専門研修を受けて技術を高める。

(注 27) 2011 年 8 月 9 日 関西経済同友会主催の講演会 「大震災を経て～有事を想定した国家像～」京都大学大学院教授　中西輝政教授のコメント

(注 28) 1969 年、世界で冷戦への危機が高まる中、スイス政府が作成して全世帯に無償配布した。

国に占領された後のレジスタンス活動にいたるまで詳細に記されている。その理念は、「われわれは脅威に今直面しているわけではありません……しかし、国民に対して責任を持つ政府当局の義務は、最悪の事態を予想し、準備することです……スイスはどの隣国の権利も尊重します。しかし隣国によって踏みにじられることは断じてありません……われわれは、あらゆる事態の発生に対して準備せざるを得ないというのが、最も単純な現実なのです」との一文に明確に表明されている。スイスの特殊性はさて置いても、ここから学ぶべきことは多い。

（3）国民の意識改革のために

①消防団・水防団の再編・強化

市町村の非常備機関として、召集により消防活動や行方不明者捜索、河川の増水偵察・水門管理に当たる消防団・水防団を、住民自ら地域を守る共助組織として再編・強化すべきである。

消防団・水防団とも、地域コミュニティーの弱体化と共に組織力を失いつつある。2011 年時点で全国の消防団員数は 88 万人弱、1995 年から比較して 10%近く減少（注 29）している。特に大都市圏ではその存在を認識する機会すらほとんどないのが現状である。

しかし、元来、消防団・水防団は「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神に基づくものであり、平時から自助・共助意識を涵養するには絶好の組織である。これらを、地域の自主防災組織等（注 30）と統合して構成員の幅を広げ、郷土防災組織として再編・強化すべきである。全国全ての市区町村にこれを配置して、様々な啓蒙活動によって入団を促進し、危機発生時の初動対応の充実や、国民の危機意識の醸成を図る。

②防災教育の充実と国民全員が参加する危機対応訓練の実施

防災教育は、これまでの知識を与えるだけのものから、自ら考え自ら動く教育へと変えなければ、危機発生時の適切な行動に繋がらない。また、危機意識を国民が共有する機会として、国民全員参加の訓練を実施する必要がある。

東日本大震災では、釜石市の小中学生ほぼ全員が被害を免れ「釜石の奇跡」と呼ばれた（注 31）。同市ではここ数年、ありきたりの集団訓練ではなく、自ら考え行動する防災訓練に注力してきた。「想定にとらわれず」「最善を尽くして」「率先し

（注 29）平成 22 年消防白書 「消防団員数の推移」より

（注 30）自治会、町内会、青年団、婦人会などの地域活動組織を活かし、初期消火や避難誘導等自主防災活動を行う組織。全国 1,600 以上の市区町村で 13 万以上の組織が設置されている。

（注 31）釜石市では死者・行方不明者が 1000 人を超えたが、当日学校に来ていなかった生徒以外の全員（99.8%）が生存した。

て避難する」原則を教えてきたことが、本来の避難指定場所を越えてさらに高台へ向かう自発的な行動となり、多くの人命が救われたのである。このことは今後に活かされるべき大変貴重な教訓である。

なお、教育に関しては、危機対処のための訓練はもちろんのこととして、前述した公の精神の涵養も忘れてはならない。自分は社会の中で生かされている存在であるという認識を育てることが、共助の意識を高め、ひいては、私たち自身が我が国を守らねばならないとの責任感を育てるのである。

我が国では9月に防災訓練が行われている（注32）が、若年層の参加率の低下や訓練のマンネリ化による効果への疑問等、課題は多い。

米国のシェイクアウトと呼ばれる訓練には昨年10月、約950万人が参加した。これは、防災関連機関による本格的な訓練とは別途、一般参加者はそれぞれ日常生活を送りながら、予め定められた時間に一斉に机の下に潜るなど、何らかの避難行動をとることを求める訓練である。時間も手間もかからないシンプルな訓練ではあるが、危機の存在を常に意識するためには効果的な手法であり、我が国でもぜひ実施すべきである。

（注32）関東大震災が発生した9月1日を昭和57年以降「防災の日」としている。広く国民が災害についての認識を深めるとともに、災害に対する備えを充実強化させることで、災害の未然防止・被害の軽減に資することを目的として、避難訓練やポスターによる啓蒙活動を行っている。平成21年度の訓練では全国で約211万9千人、同22年度は158万6千人、同23年度は139万5千人が参加。

V　おわりに

東日本大震災から１年余りが過ぎた。私たちはこの教訓を糧に、明日への正しい道を歩んでいるだろうか。

今も続く瓦礫処理問題には、この国の現実が象徴的に表れている。

一つは、政治のリーダーシップの問題である。国全体で取り組まねば処理が進まないことは早くから明らかであったにも関わらず、各都道府県の対応に任せ切りにし、各地で反対運動が起こって事態が複雑化してからようやく、「災害廃棄物処理特別措置法」に基づく受け入れを各都道府県に要請するという有様である。同法は国による代行処理も可能としているが、これも遅々として進んでいない。本文においても、災害対策基本法に用意されている緊急事態布告などのカードを政府が使わないことの問題を指摘したが、政治が主体的に行動する意思を持たなければ、いかに有効な法律や機能的な組織を用意しても、無用の長物でしかない。

一方で、瓦礫問題は、国民自身にも鋭く重い問いを投げかけている。震災直後、私たちは「絆」という言葉に連帯意識を託し、被災地の人々に寄り添い、共に歩もうと決めたはずであった。しかし、一部に見られる感情的な受け入れ反対運動は、「公」との絆よりも「私」こそが大切だとする個人主義が意外なほどの力を持っていることを見せつけ、国民が心を合わせなければ成し遂げられないこの国の再生に不安を抱かせる。

提言では相当の紙幅を割いて、私たち国民自身の意識の問題を指摘した。東日本大震災と福島原発事故に起因する様々な問題・混乱の主な原因が政治にあることは明らかであり、国民の問題に着眼することには違和感があるかもしれない。

しかし、この国の主人公は私たち自身であり、政治を動かすことができるのも私たちをおいてないのである。政治の問題を、どこか遠いところの瓦礫として傍観しているだけでことは済まない。いざ非常事態が起こった時、直接の被害を蒙るのは私たちであり、詰まるところ、全ての責任は私たちが取ることになるのである。私たち自身が問題に気付き、意識を変え、行動を起こす以外に、危機管理も含めてこの国を正す手立てはない。

大震災のあの日、南三陸町の職員が、防災無線で「避難して下さい」と呼びかけ続けて、ご自身は津波に流されてしまった。大切な家族を、近所の友人を守るのは、他の誰でもない、マイクを握るこの自分なのだという強い覚悟にこそ、私と人々との、私たちと国家との、大切な絆のあり方が示されている。

最後になるが、この難しいテーマに関して、貴重なアドバイスや的確なご批判を加えて頂いた副委員長ならびにスタッフ各位、ご多忙の中講演を賜り、得がたい知見を与えて下さった講師の方々、ヒアリングに快く応じて頂いた先生方に、心から深く御礼申し上げる。

資料①　政府対応に関するメディアの論評

見出し	出典・掲載日		論評
東日本大震災 原子力対応で右往左往 政府、有効策打てず無力感	産経新聞(朝)	2011年3月15日	東日本大震災翌日、首相が福島第一原子力発電所をヘリコプターで訪問したことが、現場の作業を遅らせる一因になったと批判。
【正論】 震災危機を「管理危機」にするな 佐々 淳行	産経新聞(朝)	2011年3月16日	民主党マニフェストに、治安・防衛・外交に関する安全保障政策がほとんど盛りこまれておらず、国家の危機管理に無関心だったのではないか。また、東日本大震災時は政治主導の危機管理体制が機能せず、初動措置が遅れたのではないか、と指摘。
政治主導また裏目 判断遅れ、有効策も… 官邸緊迫の7日間	産経新聞(朝)	2011年3月18日	東京電力福島第一原子力発電所の放射能漏洩事故に対する政府対応が後手に回ったことについて、すべてを官邸でやろうとする間違った政治主導のため、有効な施策を打ち出せていないと指摘。
東日本大震災 政府認識、実態と乖離 前のめり首相、 悪天で視察中止	産経新聞(朝)	2011年3月22日	首相の被災地訪問の強い意欲に対し、現地入りは震災対策・被災者支援にあたる現地当局の負担が増すと批判。官房長官も「政府内部にも(視察に対する賛否)両論がある」とコメント。
海外ﾒﾃﾞｨｱが見たﾆｯﾎﾟﾝ 大震災と原発事故、 日本政府に厳しい目	朝日新聞(朝)	2011年4月22日	● 東日本大震災と福島第一原発事故に関する日本政府の対応の遅さは、意思決定のプロセスにその一因があるのではないか。そもそも日本の政治は、誰が意思決定しているのかがわかりにくい。(南ドイツ新聞・ドイツ) ● 原発事故の対処に関して、政府の対応は国際社会の期待と比べて遅かった。(CNN・アメリカ) ● 原子炉冷却のために自衛隊を出動させるまでに時間がかかるなど、首相は東京電力や自衛隊に指導力を発揮できていない。(東亜日報・韓国) ● 原発事故について、東京電力、原子力安全・保安院、官房長官が各々説明をしているが、官邸は全体をコントロールできているのか不明。(フェニックス・テレビ　香港)
(地球24時) チェルノブイリ会議、 東電など批判し閉幕	朝日新聞(朝)	2011年4月23日	チェルノブイリ原発事故から25年に合わせて開かれた会議で、各分科会の代表者から、福島第一原発事故について「情報提供が遅すぎた」など、日本政府や東京電力の対応を批判する声が相次いだ。
【正論】 比較文化史家 東京大学名誉教授 平川 祐弘	産経新聞(朝)	2011年4月25日	安全保障会議を開かず、緊急事態の布告を行なわないなど、政府の対応に関して、日本国内外での評判が悪い。
2つの猶予期間の終わり 政治部長・五嶋 清	産経新聞(朝)	2011年4月25日	政府の震災対応は失敗続きのため、被災地を視察した首相に対して、避難者達から厳しい言葉が投げつけられた。
東日本大震災4ヶ月 国会議員アンケート 政府対応「否定」派	産経新聞(朝)	2011年7月10日	● 震災直後に首相自ら福島原発の視察に行ったことがそもそもの間違い。(自民・石井 浩郎参院議員) ● 政府としてもはや機能停止。(自民・岩井 茂樹参院議員) ● 原子力災害対策が後手後手の対応となり、情報の一元管理もできず、政府の混乱振りを露呈した。(民主・空本 誠喜衆院議員)

見出し	出典・掲載日		論評
復興対応「遅すぎる」	日本経済新聞（朝）	2011年11月11日	11月10日の復興構想会議で、五百旗頭議長は「8月9月には3次補正を通して秋が深まるころには復興需要が始まると期待していた。率直に言って遅すぎる」と、政府に苦言を呈した。

資料②　自治体の混乱

見出し	出典・掲載日		自治体の混乱事例
役所・警察、機能ダウン 安否確認進まず 東日本大震災	朝日新聞（朝）	2011年3月13日	● 岩手県陸前高田市、交番水没、消防庁全壊。市役所は3階まで冠水し、機能せず。連絡手段は、無線機1台のみで、音声がとぎれ、被害を把握できない。 ● 岩手県沿岸部の市町村の一部の地区からは、被害の情報が現地から届かない。 ● 宮城県仙台市荒浜地区に駐機していた県の防災ヘリコプターが津波で流される。 ● 宮城県南三陸町役場が冠水し、電話が繋がらない。
東日本巨大地震 自治体の機能回復支援 総務省が相談窓口	読売新聞（朝）	2011年3月14日	宮城県女川役場は冠水し、行政機能せず。 岩手県九戸村役場が停電。 岩手県遠野市役所の本庁舎が倒壊し、屋外テントを張り、災害対策本部を設置。
東日本大震災 庁舎被災、業務に支障 ―笠間・高萩・水戸	毎日新聞 （地方版）	2011年3月16日	● 大震災の影響で建物の一部が破損する被害を受けた茨城県笠間市役所笠間支所は、倒壊の恐れがあるため、笠間公民館に臨時窓口を設ける。 ● 茨城県水戸市役所は、大震災の影響で建物内部の壁にひびが入ったため、市民窓口業務を公民館に移す。 ● 茨城県高萩市役所庁舎は、大震災の影響で壁に亀裂ができる、一部が崩れるなどの被害。
役場壊滅、機能せず 災害対策基本法に落とし穴	msn産経ニュース	2011年3月23日	被災地では、寺社やホテルなど指定場所以外でも避難所ができ、それを役場が把握できない事態が発生している。 救援物資の確保や避難所への搬送に必要な情報を役場が集約できなかったり、集落に取り残された住民の救助要請を出せなかったりする状況が被災各地で起こっている。
【減災】 災害対策全国会議 復興へ自治体連携	読売新聞（朝）	2011年9月25日	震災で行政機能の弱さが露呈。市町村が現場の状況を把握できなかったため、現地の情報をとりまとめるべき県は、国へ情報を上げられなかった。このため、国は直接現場に行き、トップダウンで方針を決め、落ち着いてから自治体に役割を戻すやり方となった。（東日本大震災復興対策本部事務局次長・岡本　全勝）
大震災で問われる自治体の震災対策強化の必要性	㈱NTTデータ経営研究所 経営研レポート 武藤 健		岩手県陸前高田市、大槌町、宮城県南三陸町、女川町では津波により住民基本台帳データが喪失したため、データが復旧するまでの約1ヶ月間、安否確認・行方不明者数の把握ができなかった。

資料③　各国の法制度

国	法律	備考
スイス	**憲法** 【第185条】① 連邦政府は、スイスの対外的安全、独立、および中立を確保するための措置を講ずる。 ② 連邦政府は、国内外の安全を保持するための措置を講ずる。 ③ 連邦政府は、公共の秩序または国内外の安全について、現に生起している、または差し迫っている重大な障害を除去するために、本条項に基づき、直接に命令および指令を発することができる。当該命令には、期限を付されねばならない。 ④ 緊急の場合には、連邦政府は、軍隊を動員することができる。連邦政府が4,000人以上からなる軍隊を動員するとき、または当該出動が3週間以上におよぶときは、遅滞なく連邦議会が召集されなければならない。	
アメリカ	憲法上に緊急権の明文規定はない。	イギリス同様のマーシャル・ルールに基づき、大統領が公共の安全を目的とする場合、明文化されていない措置であっても講ずることが出来るとされている。
	戦争権限法（1973年） 【概要】 ① 戦争宣言がないまま軍隊を投入した場合、投入を必要とする事情、法的根拠、期間を、48時間以内に議会に報告する。 ② 戦争宣言または特別の制定法による授権なく軍隊を投入した場合、60日以内に軍隊使用を中止しなければならない。 ③ 議会の両院一致決議による撤退決議が行われた場合、これに従わなければならない。	議会の関与なしに、大統領の権限のみで、敵対行為が行われることがないよう制定された。
	国家緊急事態法（1976年） 【概要】 ① 既存の大統領命令等の整理。 ② 大統領は、緊急事態に際して特別権限を定めた議会の制定法に従う。 ③ 国家緊急事態は、議会の決議または大統領の終了宣言のうちいずれか早い日付で終了する。 ④ 国家緊急事態が宣言された場合、大統領命令および有効とされる全ての法令は議会に報告される。宣言等は、6ヶ月ごとに宣言を終了させるかどうか議会で審議される。	大統領主導の緊急事態権限の行使に対し、議会が一定の統制をかけることを目的として制定された。
	愛国者法（2001年） 【概要】 ① テロに対する国内の安全性の向上を図るもので、反テロリズム基金の創設、電子犯罪対策本部の拡大を定める。 ② 調査官の捜査権限の強化を定める。 ③ 国際テロ組織の資金源を断つため、マネーロンダリングを阻止する。 ④ テロリストを水際で阻止するための対策を講じる。 ⑤ テロ捜査に対する障壁を除去することを目的とし、行政機関間の相互協力や共同管轄、FBIの権限拡大などを定める。 ⑥ 公共保安職員やテロの被害者およびその家族への補償と支援を定める。 ⑦ 重要な基盤施設防護のための情報共有、また州および地方自治体の法執行機関との情報共有および協力を向上させるプログラムを促進する。 ⑧ テロリストに対する罰則の強化を定める。	2001年9月11日同時多発テロ事件が発生し、テロ事件に対応することを目的として制定された。

国	法律	備考
大韓民国	**憲法** 【第76条】（緊急処分・命令権） ① 大統領は、内憂、外患、天災、地変または重大な財政上および経済上の危機に際し、国家の安全保障または公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会を待つ余裕がないときに限り、最小限に必要な財政上および経済上の処分をなし、またはこれに関して法律の効力を有する命令を発することができる。 ② 大統領は、国家の安危にかかわる重大な交戦状態に際し、国家を保衛するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会が不可能なときに限り、法律の効力を有する命令を発することができる。 ③ 大統領は、第1項および第2項の処分または命令をなしたときは、遅滞なく国会に報告し、その承認を得なければならない。 ④ 第3項の承認を得られなかったときは、その処分または命令は、その時から効力を喪失する。この場合、その命令によって改正または廃止された法律は、その命令が承認を得られなかった時から、当然に効力を回復する。 ⑤ 大統領は、第3項および第4項の事由を、遅滞なく公布しなければならない。 【第77条】（戒厳の宣布等） ① 大統領は、戦時、事変またはこれに準ずる国家非常事態に際し、兵力をもって軍事上の必要に応じるか、または公共の安寧秩序を維持する必要があるときは、法律の定めるところにより、戒厳を宣布することができる。 ② 戒厳は、非常戒厳および警備戒厳とする。 ③ 非常戒厳が宣布されたときは、法律の定めるところにより、令状制度ならびに言論、出版、集会、結社の自由および政府または法院の権限に関して、特別の措置を講ずることができる。 ④ 戒厳を宣布したときは、大統領は、遅滞なく国会に通告しなければならない。 ⑤ 国会が、在籍議員の過半数の賛成により、戒厳の解除を要求したときは、大統領は、これを解除しなければならない。	
フランス	**憲法** 【第16条】（緊急措置権） 共和国の制度、国の独立、領土の保全または国際的取り決めの執行が、重大かつ直接に脅かされ、かつ憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合、大統領は、首相、両院議長ならびに憲法院への公式の諮問の後、状況により必要とされる措置をとる。 【第36条】① 戒厳令は閣議により布告される。 ② 12日を越える戒厳令の延長は、国会の承認を要する。	
	国防法典 【第2121-1条】戒厳令は、他国との戦争または武装反乱による急迫した危機に直面する場合にのみ、大臣会議の議を経るデクレにより発令することができる。当該デクレは、戒厳令の適用される地域を指定し、適用の期間を定める。	国防法典第2121-1条は「戒厳に関する1849年8月9日の法律」および「戒厳に関する1878年4月3日の法律」を法典化。 1849年、1878年に規定された戒厳令に関する法律は、1958年制定の第5共和国憲法第36条に引き継がれた。

国	法律	備考
国際条約	**市民的および政治的権利に関する国際規約** 【第4条】国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合においてその緊急事態の存在が公式に宣言されているときは、この規約の締約国は、事態の緊急性が真に必要とする限度において、この規約に基づく義務に違反する措置をとることができる。ただし、その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならず、また、人種、皮膚の色、性、言語、宗教または社会的出身のみを理由とする差別を含んではならない。	1966年国際連合総会により採択され、1976年3月23日より効力を持つ。自由権を中心とする人権の国際的な保障に関する多数国間条約である。

【参考文献】

○ 「世界の憲法集　第四版」有信堂高文社　[編]阿部　照哉、畑　博行

○ 国立国会図書館ＨＰ「外国の立法 240（2009.6）フランスの国防法典」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000010-I000000447-00

○ 国立国会図書館ＨＰ「外国の立法 240（2009.6）2008 年 7 月 23 日のフランス共和国憲法改正」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000010-I000000413-00

○ 国立国会図書館ＨＰ「憲法上の国家緊急権」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000011-I000000247-00

○ 国立国会図書館ＨＰ「緊急事態法制」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000011-I000000242-00

○ 国立国会図書館ＨＰ「米国愛国者法（反テロ法）」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000010-I000000056-00

○ 外務省 HP「自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html

資料④　各国の危機管理組織

国名	組織名称	対象	規模	機能
スウェーデン	市民緊急事態庁	事故や危機管理および民間防衛に係る社会の安全に関する問題を所掌	850人	① 重大な事故の発生および発生リスクの最小化を図る。 ② そのための分野間の協力を促進する。 ③ 社会全体の重大事故に対する備えを強化する。
ロシア	非常事態省（EMERCOM）	原子力災害、航空機･鉄道事故、爆発事故、テロ	23,000人以上の救助部隊を保有 全国89の地方支部を持つ	主要任務は国内における災害等緊急事態対応だが、海外被災地への人道的支援、国内紛争地域への食料や医薬品、衣料提供等も行う。 また、救助部隊は、災害発生場所の状況把握、救助活動、支援物資の提供、復旧作業にも従事する。 情報は同省内の危機管理センターが24時間体制で収集している。

国名	組織名称	対象	規模	機能
カナダ	重要ｲﾝﾌﾗ防御・緊急事態対応庁（OCIPEP）	自然災害、テロなどの国家的緊急事態	300人	重要インフラの防御、緊急時における効果的危機管理システムの構築などを主な目的とする。 ①災害による社会影響を最小限に抑えるための戦略の構築 ②基幹産業部門（エネルギー、金融、通信等）との協力関係の構築 ③連邦の関係機関の調整 ④防災研究や教育等
イタリア	民間防災局（首相府の一局）	地震、火山噴火、洪水、地すべり等の自然災害	防災局はｽﾀｯﾌ部門である。消防は4,000人の即時出動が可能。	①国、地方公共団体等の全ての行政機関の調整を図る。 ②県知事に対して災害のレベル、措置に対する情報、指令を出す。 ③県知事の要請により、災害発生時の緊急支援を行う。 ④24時間体制でイタリア全土の災害情報を収集する。 ⑤発災時は、首相の代理として内務省（消防・警察）等の関係省庁の代表を召集して委員会を開き、各省の実務担当者に指示を与える。

【参考文献】

○ 国立国会図書館ＨＰ「自然災害と緊急時対応」
http://iss.ndl.go.jp/books／R100000011-I000000233-00

○ 消費者庁ＨＰ「海外の事故調査機関等に関する調査報告書」
http://www.caa.go.jp/safety/pdf/kaigai-chousa.pdf

資料⑤　各国の民間防衛組織

国名	組織	対象	規模	対応
スイス	民間防衛隊	兵役義務等を負わない全ての男子は、民間防衛役務義務を負う。 20歳から52歳の徴兵修了者及び徴兵拒否者、20歳以上の女性、役務義務から除隊した男性、スイスに居住する20歳以上の男女で志願した者も対象となる。	約38万人	災害、非常事態、武力紛争から住民の保護をすることを目的とする。緊急事態に際し、住民のシェルターへの避難誘導、救助などを実施。
シンガポール	民間防衛隊	14歳以上の健康な国民もしくは長期滞在者	正規職員約2,000名 2年間の兵役による職員（ﾅｼｮﾅﾙｻｰﾋﾞｽﾏﾝ） 約3,100名 過去に民間防衛隊で従事したことのある民間防衛ﾅｼｮﾅﾙｻｰﾋﾞｽﾏﾝ約11,100人 ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ 約66,000人 により構成	市民の避難誘導、人命救助、消防、シェルターの安全確保、汚染物質の除去を任務とする。

国名	組織	対象	規模	対応
フランス	消防･救急隊	16歳～60歳	職業消防士 約33,500人、 ボランティア 約216,500人	消火活動、人命救助活動を行う
オーストリア	救助等被害者支援組織	各所属団体の規定による	30万人以上	当該支援組織所属者は、消防、赤十字、勤労者救急サービス、セントジョン騎士団救急隊、マルタ騎士団ホスピタルサービス、マウンテンレスキューサービス等の団体に所属し、各団体の役務に準じた活動を行う。

【参考文献】

○ 国立国会図書館ＨＰ「自然災害と緊急時対応」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000011-I000000233-00

○ 参議院 HP「重要事項調査議員団（第一班）報告書」
http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/jyuyoujikou/h16/h161houkoku.html

○ 国立国会図書館 HP「非常事態と憲法（国民保護法制を含む）に関する基礎的資料」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000002-I000007438686-00

○ 財団法人自治体国際化協会ＨＰ「シンガポールの消防・救急行政」
http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/jimusyo/173SING/index.html

○ 国立国会図書館ＨＰ「シンガポールの政策（2005 年改訂版）」
http://iss.ndl.go.jp/books/R100000002-I000007901749-00

○ 福井県 HP「先進事例国調査報告　スイス連邦市民防衛オフィス」
http://info.pref.fukui.jp/kikitaisaku/kokumin/kaigai1.html

○ 財団法人河川環境管理財団ＨＰ「2002 年ヨーロッパ水害調査　報告書」
http://www.kasen.or.jp/kasenlib/report6.html

【講演要旨（2011年８月９日開催）】

「大震災を経て　～有事を想定した国家像～」

京都大学大学院 人間・環境学研究科　中西 輝政 教授

国家について考えるときは、普段と異なる考え方が必要となるため、国家のリーダーには、道徳・倫理・武士道、手腕・戦略など特別な教育が求められる。そのため、かつての中国には科挙があり、古代ローマや戦前の日本にも、政治家に対して、国家統治に関する学問を教育するための環境が整備されていた。しかし、戦後の日本には、それがなくなり、政治家がリーダーの責務や国民への責任を考えなくなった。民主主義では、意識的に国家観が求められるが、戦後の日本ではリーダーも、そしてリーダーを選ぶ人にも、国家観が乏しくなっている。

国家の危機管理を考えるときには、国家とは何かを考えなければならず、国家観が大切である。福島第一原発事故に起因して原発のあり方が議論されているが、「原子力発電を止めると国を支えていくための日本経済が立ちいかなくなる」と考えることが危機管理である。東日本大震災クラスの危機が再び起きたとき、今回の様な対応は繰り返さないということが一番簡単な危機管理だが、（東海・東南海・南海）三連動地震や巨大直下型地震が今後起こる可能性が高いにもかかわらず脱原発論のみが先行し、（国家観を基礎とする）危機管理の議論が出てこない。

諸外国では国家とは何かを考えさせられる出来事が起きている。イギリスでは、支出削減策が引き金となり暴動が起きた。この支出削減策は、イギリスの“国家を再建する”という強い意志の表れである。ムーディーズは、日本国債の格付けを落とすことを示唆しているが、日本国債の格付けが１、２段階下がると予算が立てられなくなる。これは財政危機の脅威である。イギリス政府であれば、大都市で暴動が起きたとしても社会保障費を毎年１兆円下げるという選択をするかもしれないが、日本政府にはできない決断だろう。

これらの財政危機や安全保障危機の対処の根底にあるものは、覚悟である。精神的な心の準備を持っていることが大事であり、これがなければ、どのような備えも空虚なものになってしまう。

普通の国には憲法に「非常事態」という条項があり、非常事態が起こった場合、憲法を停止するとしている。非常事態においては、別の法体系に移行するということである。

東日本大震災は国家的非常事態であったが、日本の憲法には非常事態条項がない。今後の危機管理のためには、非常事態時の警察、軍隊の指揮命令系統や国の免責事項などを決めておかなければならない。

東日本大震災時、災害対策基本法に基づく災害緊急事態を布告していれば生活物資の配給、私権制限を実施できたが、国民の権利を大きく規制する強い措置であるという理由で見送られた。「国民の権利義務を規制することの必要性」について議論せず、単に「規制するからだめだ」といった考え方には問題がある。

東日本大震災の被災者の避難所はひどい状況であるが、日本人の我慢強さや覚悟のおかげで大問題になっていないだけである。この状況を反省することがなければ、今後危機に直面した際に、必ず問題を引き起こすであろう。有事を想定した国家になるためには、東日本大震災の経験を糧に、日本の危機管理体制を整えることが必要である。

【講演要旨（2011年10月20日開催）】

「二千年国家の新生」

独立総合研究所 代表取締役社長・兼・首席研究員　青山 繁晴 氏

日本は二千年以上ひとつの国家を継続してきた世界の例外の国であるが、66年前に初めて敗戦を体験した。初めてであったがため、戦勝国である米国の言う通りにしなければならないと思い込んできたことが、現在の日本の根っこだと問題提起したい。日本国の唯一の主人公であり最終責任者である私たちは、“根っこ”から日本のあり方を考え直したい。

世界に目を向けてみると、統一通貨ユーロの誕生は、民主主義の素晴らしい挑戦の結果であるが、今や、ユーロで繋がっているためにこそギリシャの財政危機がヨーロッパ全体を苦しめている。これは単なる経済危機ではなく、民主主義の理念の危機だ。欧州の危機の克服のために日本の税金も注ぎ込まれている現状を考えると、日本は、原子力災害だけではなく、経済、政治、社会のあらゆる面が合わさった危機といかに戦うかという新しい国家戦略を考えねばらない。

日本の原子力施設はテロの対象となっているが、電力会社はテロに対する認識が甘く、備えも不十分だ。そのなかで、福島第一原発事故はテロリストに２つの重大な情報を与えた。

一つ目は放射能の漏洩拡散について、日本人が不安に陥っているということである。日本国民はいざという時には私欲を捨てて行動する。しかし、わずかでも放射性物質が漏洩すると、その賢明な日本国民が社会不安に陥ることとなった。結果、ハイジャックよりも何よりも放射性物質を漏洩させたほうが、日本にダメージを与え得ることをテロリストに教えてしまった。

二つ目は、日本の原子力発電所の弱点の露呈である。原子力発電所では、中央制御室、原子炉建て屋を中心に守りを固めてきた。しかし、福島原発事故では守りの中心から遠く離れた外部電源が失われただけで、そして冷却のための水が来ないだけで、メルトダウンに至った。これによってテロリストに守りの弱い部分を教えてしまった。

このような危機を管理するうえで、内閣官房は機能していない。司令塔不在で右往左往し、自分の管轄領域に危機が及ぶか否かだけを考えてしまうので、全体として総崩れになる。危機管理のために、本物の司令塔をつくる必要がある。

福島原発事故が起きてから、エネルギーについての議論が錯綜している。

定期検査を無事終えた原発は止め、定期検査をしていない原発はそのまま動かしてきたという現実は奇妙であることにも気づかない社会になっている。定期検査に加えて、危機管理上の問題がないことを確認した段階では、再稼動しなければならない。電力の量ばかりが議論されているが、電力は質も重要であり、超安定の電圧を持つ電気は、ハイテクが中心である日本の産業にとって生命線だ。

福島原発の放射性廃棄物の処理について菅政権も野田政権も、その場限りの嘘を重ねている。実際は、国内外に引き取り手がない。私はフランスをはじめ海外でもそれを確認した。福島はそれをむしろ逆手にとり、廃棄物に立ち向かって、雇用や新しい技術を生み出すことによってこそ、原発が依然として増え続けていく国際社会で重要な立場を新しく確保できる。

日本のエネルギー源についても議論は混乱しているが、一筋の道しかない。原子力は、災害や事故に強い原子炉を選択する時代に入るから規模は縮小する。風力、太陽光、太陽熱は実は限りあるエネルギーであり、自然を守るためにもサブ電源にとどめねばならない。したがって、人類が核融合を含む次世代に技術を確立するまで、火力発電を改善して、拡大するしかない。その新しい火力発電とは、日本が建国以来初めて持つ自前資源であるメタンハイドレートを活用する火力である。メタンハイドレートが

きわめて良質な結晶(固まり）で賦存している日本海側をまず開発すべきである。

東日本大震災と福島原子力災害に立ち向かうとき、日本国民がいざというとき私利私欲を超える行動をとった事実を、私は被災地でも福島第１原発の構内でも目撃した。これは「日本の希望」だと思う。６６年前に、悲惨な沖縄戦で、沖縄の少女たち、すなわち、ひめゆり学徒看護隊だけではなく知られざる白梅学徒看護隊などが自分のためではなく公のために命をかけた精神は、宮城県南三陸町の防災庁舎で最後まで避難を呼びかけて津波にさらわれた遠藤未希さんや三浦毅さんたち職員に受け継がれていた。このように日本国民の魂が受け継がれていることを考えれば、祖国は必ず甦る。

参考文献（五十音順）

書籍名	著者名	出版社
アメリカFEMAから学ぶ 災害危機管理と防災対策	米国連邦緊急事態管理庁 [訳・監修] まちづくり計画研究所	近代消防社
あらゆる危機から身をまもる 民間防衛	スイス政府 [訳]原書房編集部	原書房
危機管理の行政学	浅野　一弘	同文舘出版
憲法と緊急事態法制 カナダの緊急権	富井　幸雄	日本評論社
現代世界の憲法動向	西　修	成文堂
国家・国民と危機管理 求められる意識改革	上田　愛彦 杉山　徹宗 阿部　博男	鷹書房弓プレス
国民の覚悟	中西　輝政	致知出版社
国家の実力 危機管理能力のない国は滅びる	佐々　淳行 渡部　昇一	致知出版社
国民保護法の解説	国民保護法制研究会	ぎょうせい
災害対策全書１（災害概論）	ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会	ぎょうせい
災害対策全書２（応急対応）	ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会	ぎょうせい
消防白書平成23年	総務省消防庁	—
世界が感嘆する日本人 海外メディアが報じた大震災後のニッポン	別冊宝島編集部	宝島社
世界の憲法集 第四版	阿部 照哉 畑 博行	有信堂高文社
続・地域再生のヒント 東日本大震災の教訓を活かす	務台　俊介	ぎょうせい
高めよ！ 防災力 「いざ」に備えて「いま」やるべきこと	務台　俊介 レオ・ボスナー	ぎょうせい
地域主権型道州制 日本の新しい「国のかたち」	江口　克彦	ＰＨＰ研究所
逐条解説　国民保護法	国民保護法制研究会	ぎょうせい
逐条解説 災害対策基本法〔第二次改訂版〕	防災行政研究会	ぎょうせい
天皇陛下の全仕事	山本　雅人	講談社
日本大災害の教訓 複合危機とリスク管理	竹中　平蔵 船橋　洋一	東洋経済新報社
日本の危機管理力	ＰＨＰ総合研究所 「国家のﾘｽｸ･ﾏﾈｰｼﾞﾒﾝﾄ研究会 」 [編]若田部 昌澄	ＰＨＰ研究所
日本の災害危機管理	武田　文男	ぎょうせい
早わかり国民保護法	森本　敏 浜谷　英博	ＰＨＰ研究所

書籍名	著者名	出版社
東日本大震災 自衛隊救援活動日誌 東北地方太平洋沖地震の現場から	須藤　彰	扶桑社
福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書	福島原発事故独立検証委員会	ディスカヴァー・ トゥエンティワン
副首都建設が日本を救う	国家危機管理国際都市建設推進検証 チーム	Jリサーチ出版
武力攻撃事態対処法の読み方	礒崎　陽輔	ぎょうせい
米国の危機管理の現状と日本の防災体制	レオ・ボスナー	神奈川大学 法学研究所 研究年報2011
防災白書平成23年	内閣府	—
ほんとに彼らが日本を滅ぼす	佐々　淳行	幻冬舎
有事法制 私たちの安全はだれが守るのか	森本　敏 浜谷　英博	ＰＨＰ研究所
有事法制の解説	西　修	内外出版

平成 23 年度 国家の危機管理を考える委員会　活動状況

平成 23 年

6 月 13 日　正副委員長会議
「国家の危機管理を考える委員会の活動方針（案）について」

8 月 9 日　講演会・正副委員長会議
「大震災を経て～有事を想定した国家像～」
講師：京都大学大学院 人間・環境学研究科教授
中西　輝政　氏

10 月 20 日　講演会・正副委員長会議
「二千年国家の新生」
講師：独立総合研究所 代表取締役社長・兼・首席研究員
青山　繁晴　氏

11 月 24 日　正副委員長会議
「提言に向けた論点整理について」

12 月 26 日　正副委員長会議
「提言に向けた論点整理について」

平成 24 年

3 月 1 日　正副委員長会議
「緊急事態法（試案）および提言骨子案について」
講師：駒澤大学名誉教授　西　修　氏

3 月 2 日　ヒアリング
神奈川大学法学部教授　務台　俊介　氏

3 月 23 日　正副委員長会議
「平成 23 年度国家の危機管理を考える委員会提言案について」

4 月 17 日　正副委員長会議
「平成 23 年度国家の危機管理を考える委員会提言案について」

4 月 24 日　常任幹事会・幹事会にて提言（案）を審議

5 月 11 日　提言記者発表

平成23年度国家の危機管理を考える委員会正副委員長およびスタッフ名簿

（平成24年4月24日現在）

（敬称略）

委員長	小林哲也	近畿日本鉄道（株）	取締役社長
副委員長	井狩雅文	関西電力（株）	取締役副社長
	伊東則昭	西日本電信電話（株）	取締役副社長
	上　敏郎	日本電通（株）	取締役会長兼社長
	上田　孝	ｻﾉﾔｽﾎｰﾙﾃﾞｨﾝｸﾞｽ（株）	取締役社長
	浮舟邦彦	学校法人滋慶学園	理事長
	大石正守	国際保険（株）	取締役会長
	大久保俊文	コクヨ（株）	顧問
	大野益民	（株）日本政策投資銀行	関西支店業務部長
	大平哲也	ダイダン（株）	取締役専務執行役員 西日本地区担当兼大阪本社代表
	奥村　修	ダイキン工業（株）	専務執行役員
	金田　治	元　日本ｱｲ･ﾋﾞｰ･ｴﾑ（株）	特別顧問
	河崎司郎	新日本有限責任監査法人	シニアプリンシパル
	来海忠男	（株）ﾌﾟﾗﾝﾃｯｸ総合計画事務所	代表取締役
	近藤　章	ﾁｬｰﾃｨｽ･ﾌｧｰ･ｲｰｽﾄ・ﾎｰﾙﾃﾞｨﾝｸﾞｽ（株）	副会長
	斎藤正彦	パナソニック（株）	秘書グループ関西財界統括部長
	酒井和広	西日本高速道路（株）	取締役専務執行役員
	佐藤　潤	（株）昭和丸筒	取締役会長
	澤木　茂	（株）テクノーブル	取締役会長
	武田修示	大成建設（株）	理事関西支店副支店長
	中田晴夫	（株）ｴﾇ･ﾃｨ･ﾃｨ ﾏｰｹﾃｨﾝｸﾞｱｸﾄ	顧問
	西　亨	（一財）大阪科学技術ｾﾝﾀｰ	専務理事
	長谷川　博	（株）大林組	専務執行役員大阪本店長
	浜辺義男	（株）りそな銀行	常務執行役員（4月退会）
	春次賢太朗	春次メディカルグループ	理事長
	廣田耕平	（株）三井住友銀行	常務執行役員
	福田みほ	日興ビルディング（株）	代表取締役
	福本明達	（株）福原工業	取締役社長
	藤井眞澄	関電プラント（株）	取締役社長
	前田勇治	川崎重工業（株）	理事・関西支社長
	光岡正秀	ソニー（株）	関西代表室室長
スタッフ	白川正彰	近畿日本鉄道（株）	総合企画部部長
	森吉康雄	近畿日本鉄道（株）	総合企画部部長
	白井宏佳	近畿日本鉄道（株）	秘書広報部課長
	能美慎次郎	近畿日本鉄道（株）	総合企画部課長

	中田実花	近畿日本鉄道（株）	総合企画部
	結城力	関西電力（株）	秘書室リーダー
	竹岡和彦	国際保険（株）	会長室長・執行役員
	繁浪マリエ	コクヨ（株）	本社統括部秘書ｸﾞﾙｰﾌﾟ ｸﾞﾙｰﾌﾟﾘｰﾀﾞｰ
	西尾裕之	コクヨ（株）	本社統括部秘書ｸﾞﾙｰﾌﾟ 部長
	齊藤成人	（株）日本政策投資銀行	関西支店企画調査課課長
	松村有里	ダイダン(株)	営業管理部副主任
	今井直人	ダイキン工業(株)	ﾏｰｹﾃｨﾝｸﾞﾘｻｰﾁ本部企画ｸﾞﾙｰﾌﾟ担当課長
	栗林次郎	日本アイ・ビー・エム(株)	関西地区部長
	西田美紀	パナソニック(株)	秘書グループ関西財界担当主事
	小笹浩司	西日本高速道路（株）	保全ｻｰﾋﾞｽ事業部 保全ｻｰﾋﾞｽ統括課課長
	千剛	（株）昭和丸筒	事業推進部事業推進室 兼国際担当室ｱｼｽﾀﾝﾄﾏﾈｼﾞｬｰ
	澤木茂豊	（株）テクノーブル	取締役社長
	蔦谷博	大成建設（株）	関西支店統括開発部長
	篠崎圭吾	（一財）大阪科学技術ｾﾝﾀｰ	副参事
	加藤俊勝	（株）大林組	大阪本店建築事業部企画部部長
	増山達夫	（株）りそな銀行	ｺｰﾎﾟﾚｰﾄｶﾞﾊﾞﾅﾝｽ事務局ﾏﾈｰｼﾞｬｰ
	山嶋浩二	（株）りそな銀行	ｺｰﾎﾟﾚｰﾄｶﾞﾊﾞﾅﾝｽ事務局 ｾｸﾚﾀﾘｱｯﾄｵﾌｨｻｰ
	内匠正人	春次メディカルグループ	事務局長
	中西義史	（株）三井住友銀行	経営企画部金融調査室次長
	田中立夫	日興ビルディング（株）	総務部長
	福本真弓	（株）福原工業	取締役
	上田雅己	関電プラント（株）	経営企画部長
	石毛立也	川崎重工業（株）	マーケティング本部関西支社業務課長
代表幹事	西村昌	西日本電信電話（株）	総務部企画担当部長
スタッフ	笹倉康伸	西日本電信電話（株）	総務部企画担当課長
	平尾誠之	西日本電信電話（株）	総務部企画担当主査
	絹川直	（株）大林組	理事 経営企画室大阪企画部長
	潮惠一郎	（株）大林組	経営企画室大阪企画部副部長
	矢島健	（株）大林組	経営企画室大阪企画部企画課副課長
事務局	齊藤行巨	（一社）関西経済同友会	常任幹事・事務局長
	松尾康弘	（一社）関西経済同友会	事務局次長兼企画調査部長
	野畑健	（一社）関西経済同友会	企画調査部課長

【提言】いかなる危機にも揺るがない国づくりを

～東日本大震災の教訓を糧に～

平成 24 年（2012 年）5 月発行
発行者　社団法人 関西経済同友会
常任幹事・事務局長　齊藤 行巨
〒530-6691　大阪市北区中之島６－２-27　中之島センタービル 28 階
電話（06）6441-1031　　URL　http://www.kansaidoyukai.or.jp/
印刷所　協和印刷株式会社